31

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES)

Editorial

Hasta 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

Luis Miguel Glave, Jaime Urrutia

RADICALISMO POLÍTICO EN ELITES REGIONALES: AYACUCHO 1930-1956

Una visión tradicional de los grupos de poder provincianos en las primeras décadas de este siglo nos remite a la imagen cuasi feudal e inmutable de señores dueños de vidas y honras, sobre todo campesinas, inmunes e impunes ante cualquier eventualidad de sanción jurídica, expoliadores de fondos fiscales y de proyectos estatales en beneficio propio, eternos representantes en el Parlamento nacional.

Así, la figura ortodoxa del "gamonal" se confunde con la de cualquier miembro de la elite regional detentadora –según esa visión– de los principales recursos productivos de cada una de sus regiones, que explota con mano de obra servil, a la cual domina ideológicamante merced a las normas establecidas socialmente y al imaginario colectivo forjado desde la remota época colonial, reforzado por la visión excluyente de ciudadanía republicana, reducida precisamente, en las regiones del interior del país, a miembros de la elite o aspirantes a serlo. Si bien existen algunos rasgos reales, esta visión está más cerca de la literatura que de la realidad.

El sustento fundamental para la reproducción de este sistema de manejo del poder sería la debilidad del Estado y su aparato burocrático, razón por la cual los gobiernos no sólo deben "pactar" con, sino incluso "sustentarse" en, estas elites, a la cuales "delegan" la representatividad estatal, sancionando así la autonomía relativa de un grupo que no podemos percibir como homogéneo sino de manera muy general.

¿Cuánto de cierto contiene esta visión general del "poder regional" y cuánto no es más que mera construcción ideológica posterior? Hace dos décadas Bourricaud[1] cuestionaba la percepción de las elites como bloque

1. Planas, Pedro: *La República Autocrática*. Lima: Fundación Friedrich Ebert,1994.

cohesionado con un proyecto claramente definido, que explicaría todas las decisiones del poder detentado.

Porque si fuera así, ¿cómo se explican entonces los momentos de ruptura y conflicto al interior de esas elites, y entre estas elites y el Estado en determinadas coyunturas? En el caso concreto de Huamanga, tema de esta indagación, ¿cómo se explicaría la afiliación de un sector importante de las elites regionales a los radicales planteamientos del naciente partido aprista en la década de 1930?

Las elites regionales disponen de una cuota de poder que puede estar subsumida o en contraposición al poder del Estado. A partir de ella, en principio, estos grupos de poder regionales proponen o logran la introducción de proyectos ideológicos que incorporan como variable central, desde la época que nos ocupa, la propuesta de una identidad regional; hablamos entonces, en este caso, de elites intelectuales.

Nuestra investigación se inicia con el colapso de un régimen autoritario –la "República Autocrática" leguiísta– y concluye con el fin de otro autoritarismo, el "ochenio" odriísta. Dos reivindicaciones de diferente índole caracterizan parcialmente, en la región de Huamanga, el comportamiento de sus elites: la participación activa en la revuelta aprista de 1934 y, 20 años después, las gestiones por la reapertura de la Universidad de San Cristóbal de Huamanga. Ambos eventos nos permiten entender mejor la composición y el comportamiento de la elite huamanguina, es especial de su *intelligentzia*.

El recambio de las elites por movilidad de otros grupos sociales debido a los cambios –políticos, sociales, económicos– que vivió el país, es acelerado en nuestra región, entre otros factores, por la presencia de la Universidad de San Cristóbal –desde la década de los 60–, de la cual surgen otras propuestas ideológicas. Si, como afirma Degregori, Sendero Luminoso es en buena medida expresión de sectores emergentes de la pequeña burguesía radicalizados por su marginación del Estado, nos interesa rastrear con mayor detalle las raíces regionales de esta "revolución mundial" senderista que ya no demanda una "cuota de poder", como lo hacían los movimientos anteriores, sino "el poder total", es decir, el control del Estado y la sociedad.

CONTEXTO DE LA CAÍDA DEL ONCENIO: UN ENFOQUE REGIONAL

Los huamanguinos, en escritos y a través de sus recuerdos, resaltan la tradición levantisca de la ciudad, sobre todo de sus barrios mestizos compuestos por trabajadores urbanos independientes. Las sublevaciones de 1917 y 1922 contra medidas fiscales y municipales son las principales protestas de inicios de siglo. Se trata de movimientos prepolíticos que devinieron único antecedente de la revuelta aprista de 1934 en la ciudad.

La revuelta de setiembre de 1917 se origina en la propuesta de reemplazo de las monedas de plata por billetes fiscales. Por su parte, la movilización de 1922, que ocasiona varios muertos, se genera en el

intento del concejo provincial por crear nuevos arbitrios y elevar otros ya existentes.

En ambas protestas, la movilización en los antiguos barrios coloniales es amplia y coloca en primer plano, una vez más, a matarifes, curtidores, vendedoras y vivanderas del mercado, "viajeros de ganado", pequeños comerciantes, etcétera. Dos personajes claves aparecen liderando las protestas y suscribiendo las peticiones: los tenientes gobernadores de los barrios y las "madrinas" (lideresas electas) de los gremios de "la plaza".

En realidad, si bien podemos identificar a estos actores permanentes de la historia de la ciudad, la población en su totalidad, sea urbana o rural, gran comerciante o comunera, desconfiaba a ultranza de cualquier intento de recaudación de parte del Estado o de las municipalidades. En el masivo movimiento campesino de la provincia de La Mar, lo primero que hacen los alzados es ajusticiar a los empleados encargados de recaudar la tributación provincial. En realidad, la compañía recaudadora de impuestos de la época leguiísta será blanco permanente de protesta de las áreas rurales por el impuesto campesino, mientras que el concejo provincial era el objetivo de los contestatarios en la ciudad de Huamanga. (Respecto a estas revueltas urbanas en las primeras décadas del presente siglo, se pueden consultar varias tesis de la UNSCH.)

La elite huamanguina, propietaria de tierras y tiendas mayores, no sólo no tiene razones para afiliarse a ninguno de estos movimientos sino que, por el contrario –a través de las instituciones que controla, como el municipio–, se vuelve blanco de las iras populares urbanas.

Los intentos del concejo provincial por establecer e imponer también aranceles más altos en los arbitrios que sustentan los escuálidos fondos ediles, se estrellan con la resistencia de la población, que acaba por expulsar del sillón de la alcaldía al alcalde Añaños, conspicuo representante del leguiísmo regional y diputado de la provincia de La Mar por varias décadas. Este mismo alcalde que en 1922 pretendió elevar los arbitrios en Huamanga y renunció al cargo luego de la revuelta que reseñamos, enfrenta, como gran hacendado, la imponente movilización campesina de 1925 en la provincia de La Mar.

No es por azar que algunas de las más grandes movilizaciones campesinas del siglo XX en el país se generen en el apogeo de la "Patria Nueva" leguiísta, cuya propuesta de modernización se estrella contra la "tradición y la costumbre", combinando paradójicamente –entre otros factores– el reforzamiento de los poderes gamonales con la primera política indigenista aplicada desde el Estado, que caló, con diferente intensidad, en las comunidades campesinas y distritos rurales.

Un telegrama adulón de las autoridades *mistis* del distrito de Socosvinchos, a pocos kilómetros de Huamanga, es un ejemplo entre muchos:

Presidente República.

Decreto Supremo declarando fiesta Indio día clásico 24 actual clara demostracion cariño raza aborigen y anhelo por su incorporación nacionalidad, causó gran

regocijo Socosvinchos constituido mayoría población indígena, Autoridades distritales, Escuelas Fiscales, numeroso pueblo reunido en comicio por mi órgano expresan a Ud. profunda gratitud. Gobernador[2].

La "tradición" en las relaciones sociales y en las transacciones mercantiles se ve alterada por ideas que el gobierno intenta imponer con su proyecto: papel moneda en vez de circulante contante y sonante, impuestos a favor del Estado, importación "desleal" de productos a menores precios, trabajo compulsivo en la red vial, etcétera, generan la reacción de todos los gremios huamanguinos.

Los leguiístas eran dueños del poder regional y el Partido Constitucional, presidido en 1929 por Celestino Manchego Muñoz, tenía como presidente de su Junta Departamental en Ayacucho a Salvador Bravo Bornas, abogado famoso en Huamanga por haber acumulado, hasta su fallecimiento en la década de 1970, innumerables propiedades inmuebles en la ciudad gracias a contratos de anticresis *sui generis*. El vocero local leguiísta era *La Abeja*, periódico fundado y dirigido por Hipólito Vivanco.

En el espectro partidario regional, debemos señalar el apoyo central de los gremios para la organización del Comité Departamental del Partido Católico Unión Popular, del cual Humberto Giles Ortega, abogado para variar, era la figura más representativa.

UN VIAJE A AYACUCHO EN LOS DÍAS DEL CENTENARIO

Trasladémonos a 1924: a cien años de la batalla, el nombre de Ayacucho, "cuna de la libertad americana", está a flor de labios en la capital de la república. Protocolo militar, político, necesario para conmemorar la efemérides del centenario de la consecución de la definitiva independencia de España. Desde Lima, militares y políticos se trasladan a Huamanga. Son necesarias todavía treinta horas efectivas de viaje, estrenando la flamante carretera de La Mejorada. Hasta entonces, el mismo viaje hubiera tomado prácticamente una semana. Ahora, con la polvorienta y demoledora carretera, los recién llegados más "parecían forajidos" que los honorables parlamentarios que eran en realidad y venían a celebrar la efemérides. La sensación que Ayacucho transmitía a un parlamentario que llegara a las celebraciones era la de "una agrupación social casi aislada por la naturaleza, dada la situación tan lejana y de semi-incomunicación de la ciudad por tantos años".

La carretera, una trocha carrozable que al llegar a los suburbios de la entrada de la ciudad obligaba a los vehículos a vadear un río, era un signo de los cambios y resultaba providencial para el languideciente futuro de Ayacucho. Pero no sólo eso: también debemos tener presentes las obras

2. Prefectura. Oficios recibidos de la Subprefectura de Ayacucho. Leg. 08 1930-1939.

que el gobierno realizaba; entre ellas destacaba el edificio de la Municipalidad, como parte de los trabajos públicos encargados por el presidente Leguía a la Foundation Company; edificio de grandes proporciones donde resaltaba una portada colonial de piedra tomada de una antigua quinta ubicada en las afueras de la villa. En sus salones, despoblados todavía, se realizarían las fiestas y recepciones solemnes del centenario. Cerca de ese recinto se levantaba el edificio de la Prefectura, que sería escenario de los cruentos sucesos de 1934. Junto con esos nuevos edificios, las casas de las familias acomodadas eran todas antiguas, en estado ruinoso en la mayoría de casos. Más allá de sus fachadas, las familias "bien" sólo conservaban útiles algunas habitaciones y, en general, el estado de estos inmuebles era el de una constante amenaza de caer; habrá que esperar hasta la reapertura de la Universidad de Huamanga para constatar modificaciones en este paisaje urbano casi en ruinas.

Debemos rèconocer que los costos de construcción eran altísimos por el aislamiento: un barril de cemento traído desde Lima costaba ocho libras; la madera de pino, un sol el pie; y así, proporcionalmente, todo lo que no era del lugar, prácticamente todo lo necesario para construcciones nobles, ascendía a varias veces su precio en la capital. De manera que sólo las obras públicas eran posibles; a fin de cuentas, ellas eran muestra exógena de la filosofía y política del leguiísmo.

Lo cierto es que durante el oncenio leguiísta la ciudad de Huamanga modifica su diseño urbano de manera importante por primera vez en su historia, a partir de las obras de ampliación financiadas por el gobierno central y realizadas alrededor de un aniversario nacional emblemático: el centenario de la independencia de 1924.

Los años de gobierno leguiísta significan la presencia, como dijimos, de la Foundation Company, compañía norteamericana encargada por contrato de recoger la tributación regional y construir locales y avenidas en Huamanga. Entre 1919 y 1930 la ciudad modifica su ordenamiento urbano luego de siglos de mantenimiento del "casco" colonial: se construyen las avenidas Tejarpata, Augusto B. Leguía, Andrés A. Cáceres, Centenario, merced al trabajo, por conscripcion vial, de comuneros provenientes en su mayoría de Tambillo, Acosvinchos y Socosvinchos[3].

Esta expansión de la ciudad no sólo implica la construcción de calles nuevas, sino también, como mencionamos, la refacción de locales públicos como el del Concejo Provincial y el diseño de urbanizaciones como Las Nazarenas. Entre otras inversiones del gobierno central figuran la instalación de la red de agua domiciliaria, que hará obsoleto el sistema antiguo de piletas públicas y, por fin, frenará en algo el acaparamiento del agua siempre escasa.

3. Araujo, Adriano: "La conscripción vial en Huamanga". Tesis UNSCH. Ayacucho, 1991.

Como parte del reordenamiento administrativo del Estado, en 1920 se crea el distrito de Carmen Alto, Carmenqa en el habla cotidiana, para designar este viejo barrio ascendido a distrito. Carmen Alto y el Cercado de la ciudad serán los únicos distritos de Huamanga hasta 1960, cuando San Juan Bautista también adquiere esa categoría. Es decir, los dos barrios más dinámicos en cuanto a relaciones mercantiles, dedicados básicamente al comercio y beneficio de ganado, se convertirán en distritos mestizos, mientras que el Cercado será básicamente residencia de los propietarios, de la elite local, buena parte de la cual se afiliará en estos años al programa levantado por el APRA.

UNA MAGRA ECONOMÍA

En realidad, esos eran los sectores económicos más pujantes, sujetos a una diminuta actividad comercial regional. Paralelamente, la economía mercantil urbana se reducía a la que se desarrollaba en los portales y calles adyacentes al centro, llenas de tiendas de negocios que contenían de preferencia ropas y utensilios para uso de los indígenas del campo, los principales consumidores de la ciudad. En el mercado, ubicado frente a la nueva prefectura, un vetusto edificio cobijaba diariamente una masa hacinada de indios que compraban y vendían con gran bullicio, algaraza y promiscuidad.

A pesar de la "modernización" urbana, la ciudad sufría las consecuencias de la desarticulación creciente del espacio regional y su dependencia cada vez mayor de otros centros más dinámicos, sobre todo Huancayo. Lucanas y Parinacochas se articulan a otros ejes económicos, y la producción del Mantaro desplaza la de algunos gremios huamanguinos: sombreros, mantas, tejidos. Se trata de una suerte de isla económica y dependiente.

Una producción estancada, relaciones laborales rurales de semiservilidad obsoletas y congelantes de cualquier desarrollo, una mentalidad rentista de la elite, se suman a la baja calidad de los recursos disponibles, la fragmentación de las haciendas mayores y la disminución acelerada de la producción artesanal que no puede competir con productos manufacturados importados. Los gremios aceleran así lo que era ya su lenta extinción.

Un balance de las exportaciones de la ciudad hecho a mediados del oncenio apenas puede consignar huevos, badanas, cueros de chivato, lana y frazadas, en cantidades minúsculas[4].

Si cruzamos la información registrada en las matrículas de contribución industrial del distrito del Cercado para los años 1931 y 1934, obtene-

4. Ruiz Fowler, José: "Monografía histórico-geográfica del departamento de Ayacucho". Lima: s/d, 1924.

mos el siguiente perfil de actividades y ocupaciones de los habitantes de la ciudad[5]:

11 comerciantes mayoristas –la punta de lanza de los productos importados e industriales– son considerados en el "1er. grupo", es decir, los más poderosos y los que pagaban mayores impuestos locales. Entre ellos la agencia de la empresa cusqueña Lomellini es el mayor contribuyente; le siguen Ishikawa, Moisés y Abraham Kajatt, Federico Rossi, Héctor Copello, todos extranjeros con familia establecida en Huamanga, además de Moisés Romero, vda. de Bendezé e hijos, David Jorge –un "judío nacionalizado peruano"–, Juan de la R. Verástegui, Paulina de Anchorena y la empresa limeña The Andean Trading.

En un nivel tributario inferior 21 comerciantes pertenecían al "2do. grupo", 13 al "3er. grupo" y 14 al "4to. grupo". En total, el rubro de "comerciantes" agrupa, en las matrículas industriales de 1931-1934, a 59 personas.

La vieja especialización ocupacional de los antiguos barrios de Carmenqa, San Juan, Santa Ana y Tenería es notoria en la matrícula: 36 carniceros de S.J. Bautista y 173 carniceros de Carmen Alto, aunque en la categoría se incluyen también los comerciantes de ganado. A ellos se suman 48 ganaderos residentes en el distrito rural de Socos Vinchos, a pocos kilómetros de la ciudad. En total, el activo comercio y beneficio de ganado reúne a 257 personas.

Santa Ana tiene 46 frazaderos de los 55 que existen en toda la ciudad. En Tenería están los pozos coloniales de curtiembre de 33 curtidores. Sólo un curtidor no vive en este barrio.

Al resto de contribuyentes, que se desparrama por la ciudad, sobre todo en su casco central, lo podemos agrupar de la siguiente manera:

1. La escuálida "industria" de la ciudad representada por 2 fábricas de aguas gaseosas y 1 "empresa industrial" (propiedad de José Parodi y que vende nieve y luz, y posee un molino).

Podemos sumar los 7 molinos instalados en los suburbios sobre el río Huatatas, que muelen el trigo para abastecer de harina a 43 hornos de pan y 6 pastelerías.

2. Profesiones "liberales":

6 médicos, 1 odontólogo, 18 abogados, 5 notarios, 9 escribanos, 23 agentes de pleito, 4 boticas. Retirando los médicos y el odontólogo, vemos que 55 personas viven de juicios y derivados de juicios, reafirmando una característica central de nuestra sociedad, cual es la de las querellas por motivos simples y que nunca terminan, dando así ocupación a este tipo de profesionales.

Muchos de estos "profesionales" publican revistas o periódicos en las 6 imprentas con que cuenta la ciudad:

Estandarte Católico.
La Hormiga.
La Abeja.
El Pueblo.
La Reforma.
El Obrero.

5. Archivo Regional de Ayacucho, Municipalidad, leg. 113, Matrículas, Provincia de Huamanga.

3. Además de los comerciantes grandes que vimos anteriormente, los comerciantes minoristas también son numerosos:

19 "negociantes", 27 mercachifles, 7 ventas de aguardiente, 28 chinganas, 13 tiendas de mercería, 7 pulperías, 6 depósitos de vinos y aguardientes.

El cañazo, producido en las haciendas cañeras del río Pampas, hacia el sur de la ciudad, es vendido en abundancia en estos pequeños establecimientos.

4. Gremios artesanales:

Las ocupaciones artesanales aún perviven, si bien hay una ligera disminución en algunas de ellas, comparando los años 30 con las matrículas de fines del siglo pasado:

11 escultores, 5 adornistas, 6 arrieros, 4 sombrereros, 17 sastres, 1 camisero, 7 peluqueros, 6 carpinteros, 3 talabarteros, 29 colcheros, 4 joyeros, 12 zapateros, 16 plateros.

5. Servicios y otros:

El panorama de los servicios urbanos no es muy amplio: 2 hoteles, 6 restaurantes, 7 peluquerías y 2 fotógrafos. Agreguemos 2 herreros y 1 relojero.

Desfilan en el inventario anterior sectores y personajes que dan vida a la ciudad, que también hallaremos en las revueltas antifiscales o antimunicipales y que parcialmente encontraremos afiliados a la revuelta de la elite aprista: los carniceros de Carmenqa y San Juan, los frazaderos de Santa Ana, los panaderos y plateros del Cercado, los curtidores de Tenería, los dueños de chinganas de todos los barrios y, cuándo no, abogados y tinterillos, cuya presencia sigue siendo numerosa. Pero también hay recién venidos a la ciudad en estas primeras décadas del siglo u otras ocupaciones que aumentan en importancia: depósitos de vinos, imprentas nuevas, peluquerías, médicos, joyeros, fotógrafos, que no existían en las matrículas de los años 20. En las décadas siguientes muchos de estos oficios se extinguirán o se adaptarán a los cambios, como los sombrereros, los curtidores y los arrieros[6].

En 1933, al terminar el período de "modernización" del oncenio y poco antes de los sucesos de la revolución aprista, una revisión de los papeles de la prefectura departamental nos ofrece el panorama siguiente de la economía regional: los ingresos más importantes de los concejos distritales y del provincial provenían de la sisa y mercados, y de las ventas de abarrotes a los indios. Lo mismo ocurría en todos los pueblos grandes del departamento; en Huanta, por ejemplo, en 1932, de 6000 soles de recaudación al año, casi 3000 eran de mercado y sisa. Esas rentas eran cobradas por rematistas que, con apoyo de la prefectura y del destacamento de línea de la GC, hacían las cobranzas en los mercados y ferias. En Huamanga, por ejemplo, Tiburcio Balboa cobraba en 1933 en las ferias de Matará, Chontaca, Pucuhuillca, Llano del Panteón y Cerro Acuchimay. En 1933, también en Huanta, de 5366 soles de ingresos, por mercado y sisa entraban 3418. Los otros ingresos municipales eran también por mercado: 600 soles en ambos años por "ganado y huevos", 456 por alquiler de tiendas municipales; mientras en 1932, por

6. Degregori, Carlos; Edwige Balutansky y Jaime Urrutia: "Apuntes sobre el desarrollo del capitalismo y la destrucción del área cultural Pokra-Chanka", en *Investigaciones*. Ayacucho: UNSCH, 1979, t. II.

vendedores ambulantes y baratillo, 120, y por apertura de establecimientos y puestos, 180. Todo, pues, giraba en torno de los mercados e intercambios, urbanos y rurales. Con eso se pagaba el funcionamiento de la municipalidad. Ellos tenían mano para nombrar a los de las juntas especiales de vigilancia de la construcción y reparación de caminos, reparación a la que todos estaban obligados a colaborar de manera gratuita, y a los contratistas de los principales caminos, como el que iba de Huanta al río Apurímac y el de Ayacucho a Ica. Las otras cosas importantes eran el control del "contrabando de coca y sobre todo aguardiente", pero éste era un negocio de pequeños comerciantes, mestizos e indios, difícilmente comparable a la dinámica sureña del Cusco y Apurímac. La flamante Caja de Depósitos y Consignaciones recibía impuestos de estos ingresos y pagaba las carreteras y los sueldos de los empleados de la Prefectura y de la Policía.

Por lo demás, todo era desolación. Un informe de 1933 del gobernador de Llauta, en Lucanas, consigna un pueblo de 70 personas, con cuatro caseríos –que define como asociaciones por costumbres políticas y no *ayllus*– de 210 gentes, de las cuales eran "instruidas" 30 en total. Dedicados a la siembra de alfalfa y cereales, tenían ganadería vacuna y caprinos a los que no veía con aprecio el gobernador porque se metían en los bebederos contra los vacunos. Dice que la "masa" de gente es desorganizada, de impulso moral abatido por elementos disociadores. No hay escuelas ni caminos. He allí un retrato, aunque subjetivo, de la dinámica regional. Otros informes de Puquio y de Lucanas muestran el mismo panorama.

Una cantidad de papeles de decomiso de alcohol, en este caso por destilación clandestina en un fundo de Huarpa, en Huanta, propiedad del monasterio de Santa Clara pero conducido por un particular, muestra la importancia de este tráfico. Ése era pues el negocio grande que movía las rentas de todo. En ese contexto llovían en las comunidades las notificaciones de conscripción vial –suprimida al caer Leguía– y las del servicio militar. Los jóvenes en edad de ser llamados a filas se ausentaban a la costa como enganchados de las haciendas y así se libraban del servicio. Pero los jóvenes de la elite tenían otros destinos.

DE ABOGADOS, ESTUDIANTES DE SAN MARCOS Y SAN ANTONIO EN DERECHO Y LETRAS, LA CORREA DE TRANSMISIÓN DEL APRISMO EN SUS INICIOS

Cuando observamos los datos de las matrículas industriales de los años 30, es notoria la presencia de personas relacionadas con trámites judiciales (18 abogados, 5 notarios, 9 escribanos, 23 agentes de pleito –léase tinterillos–), que suman cerca de medio centenar y están dedicadas a resolver (quizá es mejor decir enredar) pleitos y "querellas" de toda envergadura, tal como vimos anteriormente:

> El oficio de abogado era, por entonces, uno de los pocos al cual los jóvenes de las elites podían acceder, en general, en todo el país. Pero los "picapleitos" son el

doble en contingente. La abundancia de "agentes de pleitos", eufemismo para designar a los tinterillos, puede explicarse por la abundancia de litigios tramitados judicialmente. Incluso 15 abogados con bufete autorizado resultan una cifra alta para la dimensión de la ciudad. Como diría Guamán Poma, en Huamanga había "mucho pleito", signo de una sociedad con limitaciones en su crecimiento y encerrada en querellas de todo tipo. Incluso hoy, es expresión corriente entre huamanguinos exclamar amenazantes, en medio de alguna discusión agria: "¡te voy a querellar!"[7].

Por carecer de universidad, los jóvenes de la elite huamanguina debían estudiar en el Cusco y en Lima. Así, San Marcos y San Antonio Abad forman los abogados que ejercen en Huamanga, a la vez que el APRA, en crecimiento organizativo sostenido, los politiza. Los abogados apristas son el punto de partida de la organización partidaria regional, y uno de ellos, Arístides Guillén, proveniente de una familia de hacendados, será el líder máximo de la revuelta de 1934.

De la misma manera, el magisterio es centro de acción del APRA, aunque nunca llega, como en la relación del SUTEP con Patria Roja de los 70, a monopolizarlo. Los colegios secundarios más importantes de la región, el Vigil en Huanta y el San Ramón en Ayacucho, funcionaron desde los años 30 hasta los 80 bajo fuerte influencia aprista ejercida por algunos maestros militantes; estos colegios se convierten en centros de formación de cuadros juveniles. La FAJ, punta de lanza del movimiento de 1934, estaba compuesta por jóvenes estudiantes universitarios y secundarios.

HACIENDAS EN CRISIS DE PROPIETARIOS ILUSTRADOS

El espacio rural ayacuchano estaba ocupado por dos instituciones: la comunidad campesina y la hacienda. En las provincias norteñas de Huamanga, Huanta y La Mar la mayor parte de la tierra era propiedad de haciendas, mientras que hacia el sur, en Cangallo, Víctor Fajardo y Lucanas, las comunidades controlaban la mayor parte de los recursos.

Cuando se dice hacienda en esta región se habla de propiedades más o menos medianas, con nula inversión de capital y dedicadas a producir meramente para el mercado huamanguino o en muchos casos para la familia propietaria. El trabajo servil era la forma principal de producción, y muchas propiedades pertenecían a la Iglesia y a diferentes órdenes, rematándose su administración a terceras personas a cambio de una baja renta fija. Tratando de maximizar los beneficios, estos administradores

7. Gonzales Carré, Enrique; Yuri Gutiérrez Gutiérrez y Jaime Urrutia Ceruti: *La ciudad de Huamanga. Espacio, historia y cultura*. Ayacucho: UNSCH/Concejo Provincial de Huamanga/Centro Peruano de Estudios Sociales, 1995, p. 116.

aumentaban las cargas tributarias por encima de la tradición y generaban así respuestas violentas de colonos y arrendires, como es el caso de Pomacocha.

Pero tan notorio como este sistema de trabajo era el proceso de fragmentación que atravesaba la gran propiedad por litigios intra e interfamiliares. En realidad, buena parte de estos litigios eran reflejo de la continuación de un proceso que data del último tercio del siglo pasado: las grandes propiedades rurales de origen colonial o republicano tendían a fragmentarse, sea por herencia, sea por compra-venta de fragmentos de ellas.

El proceso es inverso al que tenía lugar por entonces en la sierra surandina lanera, donde la concentración de grandes latifundios se puede fijar en las últimas décadas del siglo XIX y en estas primeras del XX. La región de Ayacucho no disponía de ningún producto de exportación significativo que impulsara la concentración de tierras. La prueba es que existían más haciendas en los alrededores de Huamanga a inicios del siglo XX que una centuria atrás. Y además eran en la práctica fundos que mantenían bajísimos niveles de producción y productividad.

En este universo de propietarios de incierto futuro, el APRA captó buena parte de su clientela. ¿Por qué, al igual que en algunas zonas de Cajamarca pero a diferencia del sur andino, muchos hacendados de Huamanga se afiliaron al APRA y participaron ellos o sus hijos –algunos de ellos abogados o estudiantes en las universidades de Lima y Cusco– en el movimiento de 1934?

CULTURA Y POLÍTICA URBANAS

La vida cultural y el debate político en Huamanga y en su región eran, a pesar del cuadro económico descrito, muy activas. Constituía el signo de la sociedad regional. Era como si el orgullo mestizo se alimentara de ideas de vanguardia y atención cultural frente al aislamiento físico y económico. Mientras más desarticulada la región, más concentrada la lectura de sus habitantes. El mismo testimonio de Bedward nos lo recuerda: la biblioteca de San Francisco rebosando de libros científicos y místicos; las escuelas –de locales paupérrimos– dirigidas por excelentes profesores, bien formados en la Normal o en el Seminario; los alumnos cumplidos y laboriosos. Lectura de obras diversas, bibliotecas en las casas de los hacendados, en campo y ciudad. Como iglesias, Ayacucho muestra orgulloso sus bibliotecas en las casonas de la ciudad y en las casas haciendas.

Esta realidad tiene larga data. Tal vez la figura de Gervasio Álvarez (1802-1893) sea la más representativa de esta ilustración de las elites ayacuchanas. Miembro de una acaudalada familia, dedicado al derecho, ocupa cargos políticos, pero sobre todo estudia y escribe. En 1847 publica su *Guía histórica, cronológica, política y eclesiástica del Departamento de Ayacucho*. Con el esquema de los cronicones coloniales, hace, sobre la base de los gobiernos de los distintos cuerpos social, político, cultural y

religioso, una pequeña y documentadísima historia de Ayacucho. Fue de las más antiguas del siglo XIX, y su valor como fuente de información ha perdurado hasta hace muy poco.

La publicación de unas notas de viaje de Luis Carranza (1843-1898), el "viajero", director del diario *El Comercio* de Lima y posteriormente director de la Sociedad Geográfica de Lima, es un hito en el desarrollo del pensamiento ayacuchano. Carranza fue un ejemplo de ayacuchano inquieto y famoso en el mundo intelectual, y publicó esas notas de viaje en 1887. En una propuesta pionera de búsqueda de referente histórico de identidad para la elite huamanguina, Carranza intenta hacer una diferenciación étnico-cultural entre huancas, chancas, quechuas y pocras, grupo éste que servirá de estandarte al localismo elitista y regionalista que se desarrollará con fuerza desde la década de 1930.

Pero ese inicio de regionalismo estaba marcado también por una clara conciencia de afrenta nacional, producto de la ocupación chilena. Carranza estuvo con Cáceres, un mito regional también, en la resistencia de La Breña, y escribía, como su generación, para reflexionar sobre la dramática situación nacional de 1887. Su texto y su persona son un avance del orgullo regional de la elite ayacuchana, incubada en un momento de drama nacional, cuando la situación de la región se hace cada vez más pobre y aislada y es, a la vez, centro de la resistencia nacional. Carranza anota que una de las causas de la decadencia de las poblaciones del interior, como Ayacucho, es la apertura comercial posterior a la Independencia: la competencia de importaciones arruinó a los textiles y la agricultrura y, según él, este fenómeno de desprotección incidió directamente en el decaimiento de la sierra sur central.

CONTEXTO POLÍTICO: SURGIMIENTO DEL APRA, DICTADURA MILITAR, MASAS POPULARES

Junto con el APRA, que distribuye sus consignas y cuadros en el territorio nacional aprovechando las protestas generadas por el modelo de "modernización vertical" impulsado por el leguiísmo, debemos resaltar, en la base de la sociedad, una oleada inédita de organización político-gremial que, partiendo de las múltiples asociaciones designadas como "Hijos del pueblo de...", desemboca muchas veces en el activismo partidario de los 30 (recuérdese, por ejemplo, al estudiante de *Todas las sangres* que organiza a sus paisanos en Lima para apoyar la lucha contra los Peralta).

El régimen leguiísta y los gobiernos que se sucedieron tuvieron un fuerte componente de autoritarismo, en la medida que el poder concentrado del Ejecutivo se valía de un Congreso obsecuente y era sostenido tanto por el Ejército como por un aparato policial inédito en el país, que acallaba cualquier intento de organización opositora.

Las actividades del APRA y del PC, y los inicios de la organización obrera y campesina, fueron un permanente dolor de cabeza al final del

gobierno leguiísta y en los años siguientes de confuso militarismo. Aun sin ser apristas, quienes discrepaban eran víctimas de la arbitrariedad:

12.8.1929
Señor Prefecto del Departamento.
En el recurso de hábeas corpus presentado ante el Tribunal Correccional por doña Agripina de Velarde denunciando el allanamiento de su domicilio e incautación del tiraje del periódico "La Opinión", persecución de que dice es objeto su esposo José Velarde, por el investigador del Cuerpo de Seguridad Jarrín y números de policía quienes habían manifestado proceder por orden superior, la resolución que sigue:
Ayacucho, Agosto 12 de 1929.
Estando comprendido el hecho que se denuncia en el artículo séptimo de la ley Nº 22234 de conformidad con lo establecido por el artículo 353 del Código de Procedimientos en materia criminal: mandaron se ponga en conocimiento del Ministerio de Gobierno y del Prefecto del Departamento, a fin de que se haga cesar la persecución de que es objeto el esposo de la recurrente...[8].

Algunas semanas antes de la "renuncia" del presidente Leguía, la selva del río Apurímac, donde se asentaba una colonia de "rusos blancos" huidos de la Revolución bolchevique, expresa su desacuerdo con las medidas oficiales:

Ayacucho 22 de Agosto de 1930
... el día 18 partió el Mayor Amílcar García de la Unidad de mi mando con un oficial y 20 hombres hacia el distrito de Tambo con el fin de restablecer el orden que, según lo comunicado por el Mayor don Abel Carlín, jefe de la colonia de cosacos de dicho lugar, se encontraba perturbado por la rebelión de un grupo de estos... En opinión del suscrito la insubordinación de ese grupo de colonos obedece a que no tienen voluntad para trabajar en la colonia, por causas que ignoro, siendo además influenciados por uno de ellos, Iván Pablichenko, que ejerce gran influencia sobre los demás[9].

Con Leguía, y más aún con los gobiernos siguientes, se generaliza la acusación genérica de "comunista" (luego "apro-comunista") aplicada a opositores activos al régimen, sobre todo a los activistas del Partido Aprista, que al propagandizar su programa político nacional cuestionaban en los hechos la estructura de los poderes locales, cimiento del modelo de Estado vigente. En efecto, luego de la caída de Leguía, en el período de inestabilidad política que le sucede, en las instituciones policiales y militares se generaliza la acusación de "comunista" para detener a cualquier persona considerada "agitadora". Un buen ejemplo regional lo encontramos el 14

8. ss. Ruiz de Castilla, Montes de Oca, Amat. Alcázar Secretario.
9. Prefectura, leg. 103.

de enero de 1931, con la fuga de la cárcel de Huanta de Teodoro Saavedra, detenido por orden del prefecto:

... acusado como comunista... natural y vecino de Huanta, de veintitrés años de edad, estudiante en la Universidad Mayor de San Marcos de Lima, en el 2do. año de Letras, soltero, que hace dos meses regresó a su tierra natal con motivo del receso de dicha universidad, e hijo legítimo de Emilio Saavedra y de Aurora Fajardo.

El jefe policial de Huanta había remitido al prefecto un oficio donde señalaba:

Con el presente oficio tengo el agrado de remitir a disposición de Ud. un baúl con su respectiva llave perteneciente al comunista Teodoro Saavedra de Huanta, que contiene libros y otros documentos de carácter comunista.

El activo alférez del puesto de Huanta busca compinches de Saavedra:

Señor Prefecto:
Tengo el agrado de poner a disposición de ese despacho a Alberto Alonso Peña, remitido de Huanta por el Alférez Jefe de línea, sindicado como elemento comunista y disociador en dicha ciudad... El Mayor 1er. Jefe (21.1.1931).

Como es de esperar, Alberto Alonso Peña, natural de Huancayo, chofer, radicado en Huanta desde hacía dos años, amigo de la familia de Saavedra, alega que él "no abriga ideas comunistas y no tiene nada que ver con la fuga de Saavedra".

Mientras que la actividad política aumenta en la ciudad, en ese mismo mes de enero de 1931, en el distrito de Oyolo, provincia de Parinacochas, otro importante movimiento campesino, prácticamante olvidado por nuestra historiografía, canaliza las frustraciones de los sectores indígenas frente a los *mistis* concentradores del poder local, y genera varios muertos.

Pero, tal como dijimos, en los distritos de la periferia de Huamanga las reivindicaciones comienzan a ser canalizadas por organizaciones de nuevo tipo:

En conformidad con lo dispuesto en su oficio de fecha 17 del presente, han sido detenidos los indígenas Dionisio Quispe, Vicente Cama, Martín Jauli, Fernando Vilca, Fortunato Huamancayo y Nicanor Pariona, los mismos que pongo a disposición de la Prefectura.

De los cabecillas organizadores de la "Unificación en el trabajo" del distrito de Cachi, Damián de las Casas había fugado del pueblo antes de la llegada de la comisión enviada, posiblemente por algún aviso recibido, y Ascensio Barboza reside actualmente en Lima con su familia. Los demás indígenas, Juan Huamán, Víctor Suárez y Modesto Huamancusi, no han sido habidos. El Mayor 1er. Jefe (21.1.1931).

Una rápida revisión de la documentación de la prefectura existente en el Archivo Regional de Ayacucho permite mencionar el surgimiento, en 1931, del Centro Progresista Unificado de Oyolo (que organiza la revuelta que mencionamos), similar a las que en 1930, con el nombre de Unificación en el Trabajo, se habían gestado en los distritos de Ticallas y Cachi, cercanos a la ciudad de Huamanga. El acta de constitución de esta organización en Cachi es un buen ejemplo de las intenciones de organización (aunque con pliegos locales) de muchas comunidades y distritos de la región:

Acta de fundación.

En el distrito de San Pedro de Cachi, a los 22 días del mes de Diciembre de 1930, reunidos todos los hijos de este lugar se acordó fundar la "Unificación en el trabajo" para así entrar en civilización y cultura y hacer prevalecer los derechos.

Proletariado.

Se abrió la Asamblea a las 9 ante vecindario bajo la presidencia del compañero Damián Casas. Acuerdo de Secretario de Actas el compañero Feliz López, también estuvieron presentes los delegados de la "Unificación" de Ticllas.

Se acordó por unanimidad elevar un memorial a la Junta Militar de Gobierno, haciéndole ver que se nos explota en el carguío de sal basándonos (*sic*) de una manera injusta sólo pagándonos noventa centavos por quintal.

También denuncias sobre los trabajos de la Carretera que a malas nos mandan las autoridades a trabajar sólo pagándonos veinte centavos por día. Todo esto se aprobó y se mandó con la comisión de Ticllas para que lo presente al Gobierno. Se nombró la directiva de la Unificación de defensa en el trabajo (Sec. General Dionicio Quispe).

Al final de la transcripción de este oficio, un párrafo policial resume la preocupación de las autoridades: "Dirección de los comunistas o agitadores del orden social es la siguiente: Callao, Moquegua 220, Damián Casas, Daniel Evia, autores"[10].

En mayo de 1933, Mariano Munaylla (huamanguino), Humberto Giles Ortega (puquiano) y Moisés Cavero (huamanguino), propietario del diario *El Heraldo*, prestan declaración en la policía por un artículo contra el gobierno publicado en sus páginas:

En Ayacucho a los trece días del mes de mayo de mil novecientos treintitrés fue presente en el despacho del Señor Comisario el doctor Humberto Giles Ortega quien interrogado por sus generales de ley dijo llamarse como queda dicho, ser natural de Puquio, de cuarenticuatro años de edad, casado, abogado y domiciliado en el Jr. Grau número ciento catorce.

Preguntado para que diga si es verdad que durante la ausencia de don Moisés Cavero director del diario "El Heraldo" ha asumido él la dirección de dicho diario

10. Pref., of. recibidos leg. 103, 1930-1939. Guardia Civil.

en las veces que se ha ausentado dijo que es completamente falso y que siendo él candidato a una de las senadurías por el Departamento y al mismo tiempo Presidente de la Unión Popular, quien ha colaborado con el gobierno pasado y el actual, no podía haber autorizado una publicación de esa naturaleza...

INDIGENISMO SOCIAL Y MOVIMIENTOS INDIOS

En una tesis de 1920 sobre "Tierras indígenas y cuestiones sociales. Ensayo de estudio jurídico sociológico sobre el problema agrario en Apurímac y Ayacucho", Abel Gutiérrez Ocampo revela un interés, compartido por muchos, por los problemas indígenas y de la tierra. Durante el oncenio se produjo la cruenta rebelión de indios de La Mar, con el protagonismo de los terratenientes Añaños. Mientras que, al terminar el proceso leguiísta, en la zona andina del sur, en Oyolo, otro movimiento indio mucho menos conocido y citado pero igualmente violento fue cruentamente enfrentado, en otra coyuntura ideológica.

Fue en Arequipa donde se publicó el trabajo más importante sobre la problemática india de la región. Se trata de *Las comunidades indígenas y la industria agrícola en el departamento de Ayacucho*, cuyo autor es Teodosio Salcedo[11]. Es un trabajo jurídico de la misma tonalidad que los que escribieron para Arequipa Julio Mostajo, y para Puno Manuel Quiroga, siguiendo el modelo de análisis científico-político propuesto en el trabajo de César Antonio Ugarte, *Historia económica del Perú* (1926). En esencia, se trata de un indigenismo de raigambre académica y económica, que buscaba encontrar las raíces del atraso rural.

Los trabajos mencionados reflejan que, en Ayacucho, el tema no estuvo ausente, como no podía estarlo frente a la evidencia de lo explosivo que resultaba el contexto rural luego de los alzamientos masivos de La Mar en 1922 y de Oyolo en 1931.

En ese contexto, las viejas clientelas políticas locales se redefinen en la ciudad alrededor de las novedosas propuestas del ideario aprista, que cosecha el sentimiento de frustración y estancamiento de amplios sectores de la población, con la particularidad de no cuestionar la estructura de propiedad de la tierra. En efecto, si bien no disponemos de ninguna investigación que nos explique por qué muchos integrantes de la elite local, especialmente hacendados y profesionales liberales, se afilian al APRA en sus inicios, es posible proponer que el sentimiento de frustración frente al centralismo y la desarticulación regional se canalizan partidariamente con éxito entre la elite urbana, en buena medida compuesta de hacendados. Esta actitud anticentralista de un sector de la elite local incluyó acciones radicales que originaron la represión consiguiente del Estado. El acto más importante y espectacular del nuevo partido es la toma de la ciudad, en noviembre de 1934, por jóvenes "fajistas" afiliados al movimiento desde muy temprana edad. Pero en realidad la toma

11. Arequipa: Tipografía Sanguinetti, 1921.

exitosa de la ciudad pasa "por el costado" no sólo de la sociedad campesina, sino de la gran mayoría de habitantes de los barrios de Huamanga, que no se movilizan por programas "nacionales" sino, como hemos visto, por reivindicaciones meramente locales. Esta actitud facilita la rápida represión del gobierno.

Pero es posible que aun si la actitud anticentralista fuera compartida por todos los sectores de la sociedad ayacuchana, el APRA no prendió en el campo por las barreras étnico-sociales existentes y porque, como dijimos, el discurso aprista nunca cuestionó la estructura de las haciendas.

Si el APRA tuvo presencia significativa en algunos sectores rurales fue precisamente por el viejo orden de clientelismo campesino y paternalismo que arrastraba a los dependientes a la afiliación que habían asumido "sus" terratenientes.

Aunque está pendiente de ser comprobada en nuestra región con mayores datos empíricos, no deja de ser sugerente la hipótesis de J. Gamarra que relaciona al APRA con la elite huamanguina, mientras que la Unión Revolucionaria parecería sustentarse en sectores pequeñoburgueses emergentes que no son propietarios de haciendas.

Los hacendados, por lo menos una parte importante de ellos, eran componentes de la elite ilustrada. Así lo prueban las bibliotecas particulares, periódicos y revistas locales siempre en aparición, bibliotecas públicas, etcétera. No existe ninguna investigación al respecto, pero debemos alejarnos de la percepción de los hacendados como "ignorantes expoliadores del trabajo de sus siervos", señores de horca y cuchillo, enemigos del conocimiento y alejados de la información nacional y mundial. Con un sector de estos hacendados ilustrados, y sobre todo con sus hijos, el APRA construirá su aparato partidario en la región. Si las revueltas del oncenio en la ciudad agrupaban a artesanos y pequeños comerciantes, la de 1934 moviliza a algunos "grandes señores" y sus familias: "Todos cantábamos la Marsellesa aprista cuando el APRA tomó la ciudad", nos relata doña Flora, integrante de una familia considerada distinguida, dueña de varias haciendas y entonces joven veinteañera.

La provincia de La Mar, la misma de la gran revuelta campesina de 1924, era, en opinión de ayacuchanos testigos de la época, "enteramente aprista": "somos apristas pero gente decente", decían los hacendados de La Mar según nuestros informantes. El "pero" mostraba un aprismo *sui generis* en estos hacendados de La Mar en los años 30-40, que señalan su afiliación al partido junto con su distinción étnica de *mistis*.

EL REGIONALISMO COMO PROGRAMA

Si la percepción general que estas elites ilustradas tenían en los años 20, durante el oncenio, era de "progreso regional", en los años 30, pero con mayor evidencia en los 40, la afirmación será de marginación y atraso. El regionalismo aparece como programa en la década de 1930, cuando las propuestas y reivindicaciones regionalistas se canalizan con mayor notoriedad; es precisamente en ese período cuando el APRA logra, en muchas

partes del país, entre ellas Huamanga, captar el apoyo de una parte de estos grupos de poder locales y su *intelligentzia*.

Entre 1930 y 1959, año de reapertura de la universidad, se irán sumando cuatro reivindicaciones centrales que aparecen sistemáticamente en publicaciones y programas de todo tipo en la ciudad al final del odriísmo:

1. Indigenismo.
2. Contra el centralismo.
3. Reivindicaciones de infraestructura.
4. La reapertura de la UNSCH.

Una de las vertientes del indigenismo está relacionada con las propuestas del partido aprista. En el caso concreto de Huamanga, la reivindicación de la "identidad pokra" inventada[12] es también utilizada en estos pliegos ideológicos regionales.

Es precisamente en 1930 cuando aparece *El Poccra*, semanario dirigido por Víctor Navarro del Águila, reconocido intelectual huamanguino que en las décadas de 1940 y 1950 liderará un importante grupo de estudios de la cultura en el Cusco, el grupo "Tradición". *El Poccra* era, tal como decía su encabezamiento, "Órgano de la Sociedad Poccra, amante del indio. Ama sua, Ama kcella, Ama llulla", y en su primer número incluye sintomáticamente dos "pastillas publicitarias" del APRA en la primera y tercera páginas: "El A.P.R.A. es el único partido nacionalista que encarna las aspiraciones del Perú", y "El A.P.R.A. enuncia construcción, unidad, progreso de la nacionalidad".

En 1933 eran reivindicación regional las carreteras a Ica y al Cusco, mientras se ampliaba la carretera hacia Huancayo por La Mejorada, la vía por la cual llegaron cual fantasmas los invitados del centenario, como leímos anteriormente. Prueba del entusiasmo que despertaba en la elite la posibilidad de entroncarse con la costa "para salir del atraso", es el premio que el Concejo Provincial otorga a los ganadores del heroico raid Ica-Ayacucho en 1933[13].

Los opositores al aprismo protestan por el dinero entregado al ganador, reconocido militante de ese partido y recibido jubilosamente por militantes del mismo. En sesión del 21 de octubre de 1933 el alcalde Jesús Mujica y los concejales Lumbreras (teniente alcalde), Lancho, Madueño, Raguz, Giles Ortega, Hernando, Chenet y Cavero aclaran en el acta que:

> ... la información periodística hecha por el periódico local "La Hormiga" sobre la llegada del raidista Arnaldo Alvarado a esta ciudad, haciendo notar que a raíz de

12. Urrutia Ceruti, Jaime: "La diversidad huamanguina". Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1994, Documento de Trabajo N° 57.

13. Municipalidad libros copiadores de Decretos y Resoluciones leg. 21. 1928-1937.

haber sido objeto de diversas manifestaciones por parte de elementos apristas, el Municipio había resuelto no concederle premio de ningún género al piloto Alvarado, hecho que es completamente falso y que debe desmentirse... puesto que el Municipio acordó concederles los premios sin distinción de colores políticos y haciendo honor a las heroicas hazañas que los pilotos vienen realizando.

El Concejo cumple con entregar 200 soles de premio a Alvarado, Pérez y Galindo, y subraya que es posible seguir la ruta de los pilotos para construir la carretera hacia Ica.

Casi un año después el Concejo realiza otra premiación simbólica. En sesión del 20 de junio de 1934, la institución municipal acuerda premiar a intelectuales locales que sintetizan las aspiraciones de la elite: los condecorados han, respectivamente, realizado estudios arqueológicos, publicado obras literarias en reivindicación del quechua, elaborado propuestas educativas, recuperado el folclor:

El Teniente Alcalde, Dr. Luis A. Gutiérrez, antes de que el Sr. Alcalde levante la sesión, formula la siguiente moción de orden del día: Sr. Alcalde. Que es deber de la ciudadanía reconocer el mérito de los hombres que dedican su vida y actividades al progreso y bienestar de su pueblo; que para estimular el patriotismo y dignificar el trabajo todos los Concejos Municipales del país otorgan premios y menciones honrosas a los ciudadanos que se distinguen en las letras, ciencias, artes, industrias, etc. el día del aniversario de nuestra gesta libertadora. Que en Ayacucho existen actualmente varios hombres que vienen realizando trabajos meritísimos y de bien para la colectividad; el Dr. M.J. Pozo, publicando opúsculos sobre sociología ayacuchana y tradiciones vernáculas; José Mª. Hernando (silenciosamente) estudios científicos de arqueología y filología pocras; Maximiliano Meneses publicando una obra didáctica dedicada a la juventud estudiosa y Moisés Cavero publicando un drama en quechua, captando la realidad que constituye una observación sutil del triste estado social del indio frente al poder omnipotente del latifundista, y que la comuna ayacuchana representativa de la colectividad de su nombre está llamada imperativamente a reconocer los méritos de las cuatro personas en referencia, que dan prestigio a la tierra nativa ante propios y extraños. Por estas consideraciones, Sr. Alcalde, propongo: que el Concejo Provincial, haciendo honor a los cuatro intelectuales Srs. Pozo, Hernando, Meneses y Cavero, acuerde otorgarles a cada uno una medalla de plata en actuación solemne del día 28 de julio próximo. (La moción es aprobada por unanimidad.)

Todos estos intelectuales premiados publicarán luego en una de las revistas de mayor duración en la historia de la ciudad, la revista *Huamanga*, que lanza su primer número el 31 de diciembre de 1934, casi diríamos al día siguiente de la revuelta aprista y la toma de la ciudad. ¿Mera coincidencia, o se trata de un sector intelectual que quiere "marcar" sus distancias con el radicalismo político, aprovechando sin embargo la efervescencia local?

La revista *Huamanga* es vocero del Centro Cultural Ayacucho, fundado en octubre de 1934, y tuvo como primer director a Manuel J. Pozo, uno

de los intelectuales distinguidos pocos meses antes por el Concejo. El administrador, Manuel E. Bustamante, es otro destacado intelectual en la ciudad, al igual que el subsecretario general, Pío Max Medina; el secretario del Interior, Federico Fajardo; el de Economía, Francisco Gonzales; el de Propaganda, José María Hernando, también honrado por la Municipalidad, y el de Organización, Alfredo Parra Carreño, quien años más tarde, como senador de la república, cumplirá un papel clave en las gestiones de reapertura de la Universidad de Huamanga, como veremos luego.

La revista *Huamanga* propugna en su editorial "... un provincialismo cultural que contribuya, con el sello inconfundible de su pensamiento, al progreso de la nación". Además de citar al argentino Rivadavia –"sin ciencia positiva todo saber es estéril"–, la revista explicita su objetivo de "conocer la historia local", que a fin de cuentas resulta la idea de consenso entre los fundadores del Centro. Allí nacen los esfuerzos por reinventarse un pasado y una tradición y consolidar así una identidad regional. El Centro Cultural Ayacucho fue el eje del activismo cultural de la ciudad hasta la reapertura de la UNSCH, cuando pierde su espacio por el accionar de la universidad y de otros grupos surgidos de ella.

Recordemos que la elite huamanguina, como las del sur serrano del Perú, era bilingüe quechua-castellano, y la reivindicación del quechua, al igual que en el Cusco y tal como lo prueba la premiación a los intelectuales que citamos antes, era aceptada como vehículo de expresión en obras de teatro y poesías que, bajo el impulso del núcleo intelectual agrupado en el Centro Cultural Huamanga, se publicaron en años posteriores. Digamos que en materia de reconocimiento del quechua, el Centro Cultural Ayacucho completaba, informalmente, lo que el Seminario hacía formalmente con los cursos en esa lengua.

En efecto, conforme nos ha narrado el padre Salvador Cavero –uno de los cultores actuales del quechua escrito y autor de varias obras literarias y ensayos sobre la sociedad ayacuchana– en una entrevista personal, en el Seminario –y en muchas casas de la elite– el quechua era vehículo de comunicación culta, y sobre todo un hecho vital aceptado socialmente por la elite huamanguina, ella misma enteramente quechuahablante.

ACTIVIDAD PERIODÍSTICA

La actividad periodística es tal vez la manifestación más interesante de la atmósfera político-cultural que vivían los huamanguinos. Es probablemente en Huamanga donde han aparecido mayor número de publicaciones periódicas desde la fundación de la República. Casi medio millar de periódicos y revistas, de periodicidad variada, se explican por dos razones centrales: de una parte, la disponibilidad de un público lector; y, de otra, la importancia otorgada a la prensa escrita como vehículo de información. En una ciudad donde el analfabetismo era totalmente mayoritario en los barrios mestizos periféricos, como Carmen Alto, Belén o Magdalena, el

público lector era, en esencia, esa elite ilustrada que venimos describiendo, los pocos empleados públicos, los maestros y posiblemente algunos sectores de artesanos. Entre tantos nombres de periódicos que el investigador puede consultar en el Archivo del Convento de San Francisco gracias a la amabilidad del padre Andrés, podemos escoger como ejemplo *La Abeja*, "Semanario, Independiente, Ilustrativo, Industrial y Noticioso", fundado y dirigido por Hipólito J.M. Vivanco, que apareció por espacio de veintitrés años seguidos y era muy popular.

En diversos períodos, los más destacados intelectuales regionales han tratado de recuperar la inmensa variedad de publicaciones periódicas. Así, el franciscano Pedro Mañaricúa, a quien debemos el orden y las publicaciones empastadas disponibles en el convento de su orden en Huamanga, publicó en 1944 *Un siglo de la historia del periodismo en Ayacucho*. En pleno oncenio, en 1928, Manuel Jesús Pozo había ya publicado *El periodismo en Ayacucho*[14].

No exageramos si decimos que en publicaciones periódicas Huamanga lleva largamente la delantera frente a otras ciudades del interior. No deja de sorprendernos cómo una pequeña ciudad que apenas sobrepasaba los 15 000 habitantes disponía de varias hojas periódicas circulando a la vez y de algunos verdaderos diarios.

En el tiempo previo y posterior a la revuelta aprista, este periodismo ayacuchano se desarrolla con más fuerza y adquiere ribetes doctrinarios, entrando en el fragor de la lucha política abierta, la persecución y la denuncia.

El afán por disponer de una publicación doctrinaria abierta o encubierta es propia de los partidos políticos. Pues bien: en 1933, en Ayacucho, antes de la toma de la ciudad y antes de vivir el "período de las catacumbas", el APRA gestiona febrilmente la autorización no de una sino de varias publicaciones (periódico, semanario, revista), razón por la cual debe sostener verdaderos entredichos con la autoridad política departamental:

> Partido Aprista Peruano
> Comité Provincial
> Ayacucho, Diciembre 26 de 1933
> Señor Prefecto del Departamento:
> Hace más o menos un mes que la Comisión de Prensa del partido Aprista de esta localidad se dirigió a ese Superior Despacho, poniendo en su conocimiento, de conformidad con la ley vigente de 4 de diciembre de 1930, la forma y condiciones en que se debe editar el periódico que va a servirnos de órgano. Lo que le tocaba a su despacho con respecto a este asunto es, en cumplimiento del artículo 8

14. Tip. La República. César O. Prado, líder aprista juvenil de la revolución de 1934 y de años posteriores, publicó por su parte, en 1966, un artículo de título similar: "El periodismo en Ayacucho". Últimamente, Salomón Carrasco, en 1988, ha editado "Ayacucho, dos siglos de periodismo". Y existe más de una tesis sobre el tema en la universidad.

de la citada ley, otorgar constancia de haberse recibido el acta de aviso, y dar cuenta a la dirección de Gobierno de acuerdo con el artículo 16, comprendiéndose que esto no autoriza a obstaculizar la edición del periódico en cuestión.

Nuestra comisión de prensa ha dado cuenta de que Ud. ha determinado que la nota de aviso presentada se eleve al Ministerio para que dé el permiso respectivo, y que sólo entonces se podría editar el periódico. Esta determinación es contraria a la ley vigente porque ninguna de sus disposiciones señala tal camino, y en consecuencia creeremos, y con nosotros pensarán todos los elementos sensatos, que el curso legal que se le ha dado a nuestra solicitud es, o un error inocente o un ardid malicioso. Si es un error inocente: vendrá de inmediato la rectificación de parte de Ud., y de parte nuestra el reconocimiento del procedimiento imparcial que significa concordia y pacificación. Si es ardid malicioso: los rezagos de instrucciones secretas de gabinetes que reinaron sobre sangre y dolor, tendrán, en forma ilógica y atentatoria, que predominar sobre la ley; y entonces, se procurará acallar nuestra voz, se cercenarán paulatinamente las libertades públicas, y vendrán nuevos días de zozobra y luto de los que serán responsables quienes no supieron escuchar y respetar la opinión serena y el reclamo justo del sector más fuerte que lucha por la rehabilitación peruana.

No creemos, señor Prefecto, que Ud. siga el mismo procedimiento de el que desempeñó últimamente. Para la edición de la revista "Antara", dijo esa autoridad que se esperase la resolución del Ministerio de Gobierno, y al cabo de 3 ó 4 meses, en virtud de gestiones personales, dio por cumplidas las condiciones para editar dicha revista sólo por resolución prefectural. Sencillamente: aquel prefecto, con notable falta de tino y grosería, hizo ver que procedió arbitrariamente, con las normas del mandón que su voluntad sobre las prescripciones de la ley (*sic*).

El PAP, intransigente con el mal y la injusticia, tendrá que echar mano de todos los medios legales para que no se nos ampute el derecho reconocido de todo pueblo civilizado cual es la libertad de pensamiento; pero antes cree que modificará Ud. su determinación porque sólo así serán realidad los principios de paz y concordia y no simples sonajas para distraer la atención del pueblo.

Con el respeto que nos merece la autoridad, suplicamos se digne decirnos en respuesta qué piensa la Prefectura, en definitiva, respecto al periódico que debe editar el Partido Aprista de esta ciudad. Con nuestros votos por la rehabilitación del Perú.

C. Valdivia G.
Secretario General Provincial
José C. Vivanco
Secretario del Interior[15].

La revista *Antara* a la cual se hace referencia en la solicitud había aparecido en julio de 1933 con el encabezamiento de "Revista mensual indigenista", y eran sus directores Elías Morales Galván y Pastor Núñez Montes de Oca. Es el número retrasado que sale con autorización prefectural, en modesto papel, con artículos bastante racistas como el de Juan José

15. Prefectura, leg. 19.

del Pino o de empirismo arqueológico de Manuel Benedicto Flores. El propio Galván publica un artículo con tono racista. La revista tiene 40 páginas y en su segundo número –de marzo de 1934– es más radical y abiertamente indigenista; cita constantemente a Mariátegui como maestro e incluye artículos contra el gamonalismo, pero no contra la propiedad de las haciendas. Estos artículos fueron escritos por Elías Morales Galván, quien dice con claridad que "ser propietario no es sinónimo de gamonal". Este segundo número incluye un homenaje al Cusco por los 400 años de su fundación en 1934, a través de un artículo de L.E. Valcárcel. En suma, la revista aprista tenía filiación indigenista cercana a la que predicaban Mariátegui y Valcárcel y que se desarrolla con fuerza en todo el sur andino.

Pero el dinamismo partidario del APRA necesitaba de un vocero político más directo que *Antara*, órgano "cultural". Por ello, el Comité Regional del partido reitera con agresividad su solicitud de impresión de un periódico local. El prefecto sabe perfectamente de qué se trata y qué resquicios legales se deben esgrimir para impedir que el partido aprista disponga de un vocero regional:

> Con mi oficio n° 61 de fecha 4 del pte. he remitido a esa superioridad la solicitud de Fausto Carrera en la que pide autorización para publicar un semanario intitulado "Crisol" como órgano del Partido Aprista... a fin de que esa Dirección de su digno cargo disponga lo conveniente, teniendo en consideración de que nuestra Constitución del Estado, en su artículo 53, no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional.
>
> Hoy nuevamente han dirigido a este Despacho los miembros de ese partido una comunicación que encierra términos incorrectos e hirientes al respeto que merecen las instituciones del Gobierno conforme se persuadirá Ud. por la copia que le adjunto; en tal virtud, Sr. Director, consulto a su consideración si debo aplicar la ley de emergencia a los firmantes de dicha comunicación, a fin de sentar un precedente para evitar casos análogos...
>
> Asimismo le ruego a Ud., Sr. Director, se sirva resolver lo que estime por conveniente sobre la solicitud para publicar el Semanario Crisol a fin de normar los procedimientos de esta Prefectura o sea si permito o no dicha publicación como órgano de propaganda del Partido Apra... (Manuel Freyre. Prefecto encargado. 28.12.1933)[16].

En suma, *Antara* y *Crisol* son experiencias previas a otra solicitud del APRA, esta vez para editar *Cahuide*:

> Sr. Director de Gobierno.
>
> Con la presente nota tengo el agrado de remitir a conocimiento de Ud. la solicitud de don Luis Decaviedes pidiendo constancia de que ha cumplido con la ley de imprenta... con el fin de editar un periódico semanario con el nombre de Cahuide, como órgano del sector FAJ (Federación Aprista Juvenil), con el objeto

16. Pref., libro cop. of. leg. 19 (1930-1935).

de que la Dirección de su digno cargo disponga lo conveniente (Demetrio Vega. Pref. Encargado. 11.7.1934).

El mismo Decaviedes, dirigente de la FAJ, morirá en el ataque al cuartel policial en 1934; su entierro ha quedado registrado en una fotografía simbólica en la cual aparecen sus correligionarios uniformados haciendo guardia armada ante su tumba en el viejo cementerio de la ciudad (ver diario *La Prensa* de esos días).

En oposición a los apristas, *La Hormiga*, órgano del círculo de obreros católicos impulsado por la jerarquía eclesiástica local, se pregunta el 21.10.1933:

> ¿Qué dirán los apristas?
> Se han ido al agua las universidades populares Gonzales Prada que existían no más que en la mente de ellos. Que lean esta circular, que lo (*sic*) lean hoy mismo.

La circular en referencia data del 27 de setiembre de 1933 y sanciona que no se permite el funcionamiento de establecimientos de enseñanza que no estén registrados por el Ministerio de Educación.

Con estos periódicos, revistas y semanarios, el APRA prepara a su militancia y a la sociedad huamanguina en general para la toma del poder, y mostrando la eficacia de su organización regional, contando con el apoyo de buena parte de la elite local y disponiendo de cuadros juveniles universitarios y secundarios, la ciudad es tomada por las armas con un costo de sangre relativamente bajo. Pero como la espuma que sube y luego se esfuma, la efervescencia de esa toma de la ciudad se diluye sin lograr movilizar a los amplios sectores urbanos y rurales indiferentes en buena medida a esta suerte de "locura de *mistis*".

Es lo que veremos en el siguiente acápite.

LOS SUCESOS DE 1934 EN AYACUCHO Y HUANCAVELICA

ANTECEDENTES INMEDIATOS

Denunciados por un testigo que declara ser oriundo de Ayacucho, de 50 años y agricultor, la Policía detiene a varios participantes de una importante reunión partidaria aprista que se celebra la noche del 30 de marzo de 1933 en Pampa del Arco, en las afueras de la ciudad. Por pintas hechas en los días siguientes y vivas contra Sánchez Cerro, la Guardia Civil ejecuta las detenciones el 7 de mayo de 1933.

La lista de estos detenidos es un buen indicio de la composición del partido, pues aunque en la reunión participaron, según los testigos denunciantes, decenas de personas, la Policía captura a los que son, a su juicio, militantes de cierta importancia. Declarando todos los presos ser oriundos de la ciudad de Huamanga, aparecen:

Edad	Ocupación
31	Agricultor
30	Bachiller en jurisprudencia
?	Estudiante universitario
28	Universitario
44	Agricultor
26	Joyero
23	Joyero (hermano del anterior)
49	Industrial
43	Negociante
26	Chofer.

Agricultor es sinónimo de hacendado, en este caso de propiedades de poca renta. Casi todos los detenidos (con excepción de los dos joyeros y el chofer) pertenecen a familias dueñas de haciendas.

La respuesta al interrogatorio es uniforme:

> no pertenece a ningún partido político pero que en las elecciones presidenciales últimas trabajó y votó en favor del Presidente del Partido Aprista don Víctor Raúl Haya de la Torre y que pasados estos momentos no se ha vuelto a meter en política.

Además, a todos les preguntan "si conocen el paradero de los apristas Jáuregui, Fausto Cabrera, Ramiro del Barco, Baltazar Rocha" y, por supuesto, todos declaran desconocer dónde se encuentran estos líderes del partido buscados afanosamente por las autoridades policiales.

LOS SUCESOS

El Partido Aprista había entrado en una etapa de acción revolucionaria tan pronto perdió las elecciones contra Sánchez Cerro. La situación nacional, luego del asesinato del presidente electo, era sumamente delicada. Recordemos que la crisis de 1929 había liquidado la economía, y que el sistema político se derrumbó dos años más tarde. Pasada la situación revolucionaria y de transición, los apristas se abocaron a la tarea del fortalecimiento partidario y a la preparación de medidas de lucha, incluso la directa y revolucionaria. Como fruto de esa política interna partidaria, apareció consolidada una agrupación muy combativa y preparada, la Federación Aprista Juvenil (FAJ), que reunía en sus filas a los cuadros jóvenes del partido, los más radicales y decididos.

En 1934 la lucha política estaba caracterizada por la sordidez de las acciones tanto del bando conservador y militar que controlaba el poder, como por las de las facciones revolucionarias, del comunismo y del aprismo. Los comunistas no tuvieron una presencia importante en la sierra sur

central, salvo algunos atisbos en Huanta. Mientras, en Huamanga la prédica aprista había prendido entre la juventud de las familias más arraigadas. Los jóvenes ayacuchanos fueron reforzados por cuadros de envergadura y mucha decisión que llegaron de Lima. Con esa base partidaria, el arraigo que tenían los jóvenes más vinculados con el conjunto regional hizo lo restante para que, dada la instructiva central de revolución, la chispa, que era de intención partidaria y nacional, encendiera un movimiento mayor al partidario y de carácter regional.

El diario regional más regular de la época en Ayacucho, el periódico *El Pueblo*, pudo informar apenas dos días después sobre los sucesos del 26 de noviembre. Su versión era muy ascéptica, pero de alguna manera era la "oficial" en la región desde las autoridades, funcionarios y las mismas familias cuyos jóvenes habían dirigido el *putch*. Decía *El Pueblo*: "el 26 en la mañana se produjo en la ciudad una situación anormal inesperada". Lejos de Lima, con las dificultades de comunicación de las que hemos hablado, los sucesos tomaron la forma de un evento absolutamente regional. Fue una verdadera revolución local, con la ciudad tomada por los jóvenes apristas que se constituyeron en el orden revolucionario, controlando los focos de poder: la prefectura, la comisaría, la caja fiscal y el municipio; además, los correos y telégrafos fueron intervenidos y controlados. El periódico decía que la situación había sido "inesperada". Pero el éxito de la asonada nos revela lo contrario. Hubo alarma, es cierto –y como lo dice el periódico–, pero también hubo júbilo, un soterrado apoyo y, desde luego, un éxito estratégico que no pudo ser vencido desde el mismo lugar. Por eso, usando la lenta comunicación vial, el Ejército llegó cuatro días después desde Lima y Huancayo para quedarse y restablecer la "normalidad" por un largo año.

La asonada comenzó en la madrugada, a las 3 de la mañana para ser más exactos. Los puntos neurálgicos del ataque eran la casa del prefecto departamental y el cuartel Santa Catalina, donde funcionaba la comisaría. En Santa Catalina, quien comandó el ataque fue un huaracino, cabo del cuerpo de seguridad, es decir, miembro del mismo cuartel que se atacaba, llamado Teófilo Cueva Sánchez. Un clase militar, migrante de la sierra norte, aprista convencido pero revolucionario profesional, era la cabeza visible, pero quienes portaban las armas y llevaban la voz cantante eran los jóvenes de la elite regional, entre los cuales estaba el joven fajista Félix Jáuregui Oré. Chico de la elite regional, Jáuregui cayó en el combate, junto con el guardia Manuel Matos, los mártires de ambos bandos.

El prefecto, señor Demetrio Vega, fue hecho prisionero, y en la tarde del mismo día los combates seguían con fuego a discreción desde las posiciones del orden y de los rebeldes. Sólo en la tarde cayó el cuartel y, para informar del éxito al comando revolucionario, el propio Cueva marchó por la calle, cayendo mortalmente herido por los resistentes policías que estaban acuartelados en el cuartel San Francisco de Paula.

Al día siguiente, luego del desconcierto general y con la situación política y militar controlada, los apristas tomaron el local de la Prefectura, izaron la bandera roja de la revolución indoamericana y nombraron un comando revolucionario local encabezado por el verdadero líder aprista, don Arístides Guillén Valdivia, quien asumió las funciones de prefecto y jefe militar del departamento. Jóvenes armados de la FAJ custodiaban los puestos claves y mantenían el orden. Mientras, afuera, la juventud ayacuchana entonaba alborozada la Marsellesa aprista. El mismo rostro juvenil agitado se notaba entre los muchos hombres armados que entraban y salían del local de la comisaría, entre alborotados y realizados, obedeciendo los dictados de su comando posesionado en la Prefectura. El correo fue tomado por el hermano de Guillén, y la tesorería fiscal por Salvador Ivazeta. La comisaría quedó a cargo de Gliserio Añaños, de la misma familia que poco antes había masacrado a los indios de La Mar, cabezas visibles del poder local ayacuchano.

Todo fue ordenado. Los cargos fueron asumidos con seriedad. El dinero, las armas, las comunicaciones, el mando político, todo en manos del partido, pero sobre todo de los jóvenes de la elite local que daban el aspecto general de los comprometidos en la revuelta. Se imprimieron unos afiches que se pegaron en las calles como boletín informativo, señalando el éxito departamental, pero suponiéndolo nacional.

A pesar de que *El Pueblo* pretendía que sólo había desconcierto por lo "anormal", lo cierto es que lo que hubo fue un control revolucionario total, con hegemonía, y, desde luego, temor por lo que venía. El mismo periódico pudo decir "se ha restablecido la normalidad" sólo el martes 4 de diciembre, y sus ediciones no dejaron de salir en los días de la revolución, como fue la del 28. Muy excitados, los cronistas de *El Pueblo* daban cuenta de cómo la sola noticia de la llegada de los militares fue motivo de desbande general de los revolucionarios. Tanto era el dominio de la situación por los revolucionarios, que el periódico señalaba que de haber informado sobre los sucesos, "hubiéramos tenido que vernos obligados a una información limitada calificando como buenos todos los hechos realizados". Por ello no se ocuparon de la situación. La vida de Ayacucho en esos días no se detuvo; el gobierno era poder de los jóvenes revolucionarios. Sin embargo, tan pronto se escuchó el ruido de los motores del Ejército, los pocos hombres armados del cuartel tomaron la alternativa de la fuga. Antes, los jefes, los hijos de los hacendados, fugaron hacia sus propiedades en el campo. Según la prensa oficial, de la tesorería fiscal salieron camiones con dinero que los revolucionarios se llevaron.

En el campo y los pueblos la situación fue similar. Los jueces, los policías y los curas, siempre tinglados con los poderosos, se afiliaron a los hacendados, como ocurrió en La Mar, donde los Añaños dominaron la situación. La noticia de la fiereza con la que actuaron los apristas en Huancavelica, donde el saldo de muertos fue mucho mayor, ayudaba a evitar que la gente que no estaba implicada opusiera resistencia al control aprista.

Pero la llegada del Ejército significó el desbande general. Lo cierto es que si bien la revolución regional fue un éxito, la asonada nacional, o no se había producido, o había sido derrotada. Los únicos que tenían el control de la situación eran los apristas de Ayacucho y Huancavelica. La situación de control regional no era suficiente. La llegada del Ejército profesional y el poder del Estado fue suficiente para que todos los cuadros huyeran y la ciudad, silenciosa, aceptara la presencia de los nuevos ordenadores. En Lima, el propio presidente Benavides informaba a la nación de los sucesos, aceptando que la revolución había sido un hecho en la sierra sur central y que de inmediato puso todo rigor en reprimirla. Los periódicos de Lima informaron en primera plana sobre los hechos, día a día. Los militares se tuvieron que quedar un año en la localidad, reemplazando el poder local, reconstruyéndolo, reprimiendo a la manera en que entonces se usaba, sin democracia alguna, pero conciliando con algunos sectores del poder local que, habiendo participado de los hechos, no perdieron su situación privilegiada dentro de la localidad.

La dirección aprista nacional guardaba silencio. Los revolucionarios locales, solos, pagaron cara su arrogancia, y otros salvaron su situación poniéndose a buen recaudo en las haciendas de su propiedad o de familiares y amigos.

LA SAGA DE LA REVOLUCIÓN: REPLIEGUE REGIONAL

La ciudad tiene, ya lo hemos visto, muy pocos ingresos municipales. Por ello, en 1934, por ejemplo, el Concejo afirma carecer de fondos para reparar el techo del mercado y acuerda solicitar un préstamo de 10 000 soles "al comercio local". La obra se retrasa porque en diciembre de ese mismo año el contratista de la refacción del techo del mercado, Gregorio Martinelli, "... se halla fugitivo de la ciudad por haber tomado parte en la última revolución aprista". En esta misma sesión se aprueba la moción presentada por el regidor Zúñiga:

> Siendo ésta la primera sesión que el Concejo celebra después del movimiento revolucionario aprista, producido en esta ciudad el 26 de Noviembre último, como ciudadano y miembro de la comuna ayacuchana, se permite expresar su condinación (*sic*, y prueba del bilingüismo de la elite) y enérgica protesta por la forma tan triste y censurable como se ha desarrollado el movimiento pues que no se han respetado vidas, intereses y familias, fue guiado sólo por el lucro y no han dado pruebas de los descontados principios ideológicos y renovadores. En consecuencia propone: que el Concejo Provincial de Huamanga como entidad representativa del pueblo gestione ante los poderes públicos la permanencia del Batallón N° 3 por tiempo indeterminado, porque sólo así se conservará el orden público y se garantizará la vida e intereses del vecindario.

El tribunal de justicia dejó de funcionar sólo el mismo día 26 de noviembre, aunque en la tarde el juez instructor procedió a organizar la respectiva instrucción de los hechos de sangre de la madrugada. El tribunal

regional tuvo que hacer comunicaciones oficiales a la Corte Suprema y al Ministerio para levantar acusaciones de las que fue objeto. Los jueces no dejaban de calificar de atroces los actos subversivos, peculiarmente los de Huancavelica, pero, como expresión del poder local, sus miembros estuvieron en el ojo de la tormenta, sospechosos de apoyar la sublevación.

Fue el caso de los jueces de primera instancia de Víctor Fajardo y Angaraes. El de Víctor Fajardo fue detenido en enero de 1935, acusado de participar en el movimiento de Huancapi. El cuerpo de seguridad lo detuvo en el cuartel y fue trasladado a Lima, como varios otros, en condición de reo sujeto a la ley de emergencia que regía para enfrentar al APRA. En diciembre, en Lircay, el subprefecto hizo detener al juez de Angaraes. El propio subprefecto era el acusador, convirtiéndose en juez y parte. No comprobaron nada en cuanto a la participación del letrado, pero igual fue trasladado a Lima. El vocal presidente defiende a los letrados, sosteniendo que se trataba de vendetas locales. Por qué no –se preguntaba– se entregó al sospechoso a la autoridad competente del juez instructor militar, esperando que se marchara para que la autoridad política, sin control alguno y como parte, la emprendiera contra el juez. La situación era extendida, y la secuela del movimiento se convirtió en un enfrentamiento entre jueces legalmente constituidos y subprefectos del régimen dictatorial. En Parinacochas, el juez suplente, Dionisio Salas, fue también detenido por el subprefecto por 10 días. Éste lo acusó de comunista, imputación que se extendía en toda la zona, y de tener comunicación con el APRA en Coracora. Una verdadera caza de brujas que cobijaba enfrentamientos entre poderes locales, pues Salas había llevado adelante una instrucción criminal contra el entonces subprefecto por ataque a mano armada y lesiones en agravio de un vecino de la localidad. El líder máximo del movimiento, Arístides Guillén Valdivia, buscó refugio en la hacienda familiar en la zona del río Pampas. Allí fue capturado por el Ejército. Otros líderes se internaron en la selva en proceso de colonización del río Apurímac.

La tradición huamanguina de publicación de periódicos y revistas incorpora, desde 1939, al semanario *40*, cuyo director era J.A. Velarde O. Podemos extraer un buen ejemplo del sentir de las elites del N° 6 del 25 de abril de 1940, en el cual se publican artículos de homenaje al aniversario de la ciudad; la consigna central de la publicación es el abandono y la postergación que sufren la ciudad de Huamanga en particular y la sociedad ayacuchana en general. En ese número aparece en primera página, en lejana reminiscencia de un famoso dibujo de Guamán Poma de Ayala, un grabado con cinco figuras esperpénticas, cada una con su respectiva leyenda: hambre, sed, miseria, desocupación, intriga, impuestos. Debajo del grabado aparece escrito:

> 1540-1940 Homenaje a la "ciudad olvidada", sin precedentes en la historia de los pueblos que miden los Poderes públicos del Estado, después de un angelical cotubernio (*sic*) de más de un siglo con los Pro-hombres nativos.

El editorial del número es rotundo en sus afirmaciones:

Huamanga cumple hoy el cuarto centenario de su fundación española. La fecha clásica, de tan tremendos contornos históricos, la sorprende en situación proscrita, enquistada en su tradición de tierra libérrima y heroica, cuajada de grandes virtudes i preñada en sagradas rebeldías.

Tributaria de luengos siglos, pródiga en dar e incapaz de pedir –¡gesto de pueblos hidalgos y viriles, condenados al sacrificio!– supo mantenerse postrada en el olvido, envuelta en la bandera de sus glorias, apretujando sus vitales energías raciales como una reserva pujante para un próximo despertar.

Pudo el egoísmo de los hombres arrumarla en un ángulo de preterición desconcertante. Pudo la demencia de un soldado atropellar todos sus derechos, derrumbando sus grandes designios de tierra legendaria i epónima, para condenarla, finalmente, a un estancamiento mortal asesino. Pudo también el olvido, el desentendimiento pertinaz e inaudito de sus propios hijos, propiciar la negra oportunidad de sufrir en carne viva el aguijón dilacerante de la desesperanza i el desengaño. Pero nada ni nadie pudo someterla a la humillación vergonzante. Nada ni nadie pudo empujarla al cobarde renunciamiento, a la desviación claudicable en su ruta de pueblo íntegro y altivo, capaz de las más grandes realizaciones –Huamanga, proscrita– Huamanga, olvidada – Huamanga, lastimada en su dignidad de pueblo hidalgo.

Aunque cuatrocientos años de agonía serena i estoica, temperando cada vez la pujanza de su ancestral rebeldía, acaso pronta a estallar en acción reivindicativa definitiva

¡Salve! Huamanga ubérrima
Hazaña de Hispania fecunda
Cuna de raza aguerrida
Mater triunfante de cuatro siglos. ¡Salve!

Ardorosa mezcla de chauvinismo e identidad regional con frustración y lamento.

Los apristas vuelven a la legalidad, copan el Parlamento y editan publicaciones periódicas sólo bajo el gobierno de Bustamante. Así, en 1947 aparece en Huamanga *Nosotros*, "quincenario popular para todo el Centro", "Órgano del partido del pueblo". Su primer número incluye un hecho por demás simbólico: el suicidio de un viejo hacendado simpatizante del partido y padre de militantes:

Sensible fallecimiento

El día viernes 22 del pte. ha dejado de existir por determinación voluntaria el señor Moisés Fernández, conocido caballero de la localidad.

La familia Fernández tiene para el aprismo ayacuchano muchos motivos de recordación y gratitud. El aprismo en aquellos días de desgracia que siguió (*sic*) a la Revolucion Aprista Ayacuchana del 27 de Noviembre de 1934 encontró la mano generosa y hospitalaria de esta familia distinguida.

Por esta circunstancia especial de gratitud y porque el extinto fue padre de nuestro c. Alberto Fernández, nos aunamos al dolor de los hijos y parientes por tan irreparable pérdida.

El desmembramiento de la articulación regional, el estancamiento productivo de las haciendas y la penetración creciente del capital mercantil son indicios claros de una "mediterranización" e incluso arcaización de la economía local, dependiente como siempre del agro y de los campesinos. Una economía rentista como la de los hacendados huamanguinos no tiene ya futuro y arrastra el languidecimiento del comercio y de la producción artesanal local.

La mejor prueba del estancamiento es el congelamiento poblacional: si nos remitimos al censo de 1940, de los 67 211 habitantes registrados en toda la provincia de Huamanga, apenas 18 275 residen en la ciudad, repartiéndose entre los 16 642 habitantes del distrito del Cercado (3836 familias) y 756 del distrito de Carmen Alto (47 familias).

Poco después de la habilitación de la carretera Ayacucho-Andahuaylas, utilizada desde 1936 en su tramo total, el testimonio de un escritor huamanguino resume casi patéticamente la situación de la ciudad:

> ... estas arterias viales han encontrado a Ayacucho sin sangre, en plena crisis de miseria y pobreza colectivas, con sus pequeñas industrias y comercios en decadencia, su agricultura y ganadería en el mayor atraso, por lo que ha contribuido a desequilibrar su balanza económica la importación del comercio de mercaderías[17].

El panorama provincial del censo de 1940 arroja 4579 familias existentes en el ámbito provincial, que ocupan 3836 viviendas; apenas 357 de ellas tienen agua, 203 desagüe y 524 disponen de luz eléctrica. 1082 de las familias habitan viviendas propias, mientras que 2353 las alquilan.

La opinión del viajero Alayza y Paz Soldán puede tildarse de subjetiva, pero no deja de graficar lo que era la ciudad de Huamanga en la década de 1940:

> Una enorme mayoría (de habitantes de la ciudad) es de indígenas analfabetos representativos de pueblos milenarios, que no se renuevan y donde, por lo tanto, la ignorancia es un bloque impermeable y las supersticiones se estratifican... Carece de industria y no vale la pena tomar en cuenta la de los afamados trabajadores en piedra de Huamanga (alabastro), plata, cuero y madera, verdaderos artistas, pues la miseria del lugar obligólos a emigrar a Lima apenas estuvo abierta la Carretera de la Muerte... El comercio, a juzgar por los establecimientos de la ciudad, es insignificante, y su mayor renglón es el del alcohol y la coca, artículos que se exhiben a las puertas de los tenduchos atrayendo a los indios como el imán al hierro.

Como ya hemos visto, la inauguración en la década de 1930 de la "carretera de la muerte" –es decir, la ruta a Huancayo vía Huanta, siguien-

17. Pozo, M.J., en revista *Huamanga*, 1938, volumen 15.

do las riberas del Mantaro– colocó a Ayacucho en dependencia creciente con el pujante valle del Mantaro y la ciudad de Huancayo.

Las impresiones de Alayza nos remiten a una ciudad cuyo estancamiento en el pasado despierta apreciaciones bucólicas, pues "decaída y ruinosa, Ayacucho encanta al turista y lo invita a tomarla como residencia definitiva...".

Como elite ilustrada, una manera fundamental de vencer este estancamiento es contar con mayores niveles de educación superior, es decir, profesionales oriundos de la región y, como tales, capaces de encontrar soluciones nuevas y viables para sus viejos problemas. Así nace la reivindicación de reabrir la Universidad de San Cristóbal de Huamanga, cuando en el país solamente Lima, Arequipa y Cusco disponían de un centro superior de enseñanza.

EL DISCURSO DE LA REAPERTURA UNIVERSITARIA: DE LA TOMA DEL PODER A LA NECESIDAD DE CUADROS REGIONALES

Si midiéramos el grado de conciencia política exclusivamente por las movilizaciones masivas urbanas, el inventario en el caso de Huamanga en la primera mitad del siglo es muy claro: se iniciaría con las movilizaciones antifiscales del oncenio, de los gremios comerciantes y artesanos; vendrían, diez años después, los mítines asociados a la revuelta y toma de la ciudad por los apristas en 1934, y la lista se completaría, en nuestro período de estudio de un cuarto de siglo, con las movilizaciones de la década de 1950 que exigían la reapertura de la universidad.

Las grandes reivindicaciones consensuales en la sociedad huamanguina fueron precisamente la reapertura de la universidad y la ejecución del proyecto del río Cachi, que derivaría aguas para el abastecimiento urbano y el regadío del área periférica de la ciudad.

De alguna manera, la revuelta aprista de 1934 tiene su correlato en las elites que en la década de 1940 y sobre todo a inicios de los 50 exigen con consenso creciente la reapertura de la UNSCH.

Incluso algunos de los que participaron como líderes en aquélla aparecen nuevamente en los grupos impulsores de ésta.

En términos gruesos, veinte años transcurrieron desde la efervescencia de 1934 hasta las primeras manifestaciones pro reapertura. En el sentir de las elites regionales –tal como vimos en los periódicos, revistas y actas del concejo provincial–, la autopercepción era de "marginación y olvido"; a partir de este "sentimiento" habían nacido las propuestas de regionalismo y búsqueda de elementos para la programación de una identidad propia, en una región y una ciudad capital que se sienten estancadas y crecientemente dependientes de otros espacios económicos, como Huancayo y el valle del Mantaro.

El Libro de Actas del Concejo Municipal muestra persistentemente esta queja por la falta de recursos y la ausencia de interés de las autoridades

nacionales por derivar fondos a una ciudad carente de industrias, cuyos rescoldos de elite terrateniente viven encerrados en sus deterioradas casonas.

Bajo el primer gobierno de Prado, siendo alcalde Federico Ruiz de Castilla, se elabora una lista de acciones prioritarias para la ciudad, que incluye:

1. Pavimentación de las calles de Ayacucho.
2. Construcción del Mercado de Abastos.
3. Construcción de un teatro.
4. Local para la escuela nocturna.
5. Nueva política para un mejor servicio de baja policía.
6. Reorganización de la Biblioteca Municipal.
7. Mejoramiento de la economía municipal aumentando el presupuesto.
8. Mejoramiento del alumbrado público (Libro Jubilar, LJ).

Durante el gobierno de Bustamante, cuando el APRA no sólo goza de legalidad sino que actúa desde el poder legislador que controla, se inicia el llamado a la movilización ciudadana para obtener que funcione San Cristóbal de Huamanga, que había sido clausurada a fines del siglo pasado por la crisis fiscal de la posguerra con Chile.

Algunos antecedentes relacionados con el llamado a la reapertura fueron las campañas radiales de Eladio Limaco en 1936, en las cuales planteaba la instalación de una:

> Universidad de América... en la ciudad de Ayacucho que, por designio de la Historia, merece la consagración continental como sede de la Confraternidad Americana.

En la más pura tradición huamanguina, un intelectual local, Justiniano Escudero, utiliza en 1938 las páginas de *El Trabajo* para plantear la necesidad de la reapertura.

Por su parte, lanzado a una diputación regional, Limaco insiste en su manifiesto-programa publicado en octubre de 1939 en que "en Ayacucho se organice y funcione la Universidad del Continente".

La partida de nacimiento de la reivindicación puede sin embargo establecerse el 22 de marzo de 1947, cuando, en sesión rutinaria de regidores, el Concejo Municipal de Huamanga discute, como punto central de la agenda, la recepción que la ciudad debe preparar a una delegación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos encabezada por el infatigable Manuel Beltroy. Los ánimos coinciden en explicitar, por primera vez desde la institución edilicia, la necesidad de reabrir San Cristóbal. En efecto, el Concejo decide:

> Nombrar una Comisión para recepción de la delegación de la Universidad Mayor de San Marcos que viene a realizar la Escuela de Verano, siendo la

finalidad vigorizar y fortalecer la vida cultural de Ayacucho, mediante la restauración de la extinguida Universidad de San Cristóbal de Huamanga, foco de la educación superior y alma mater de maestros e intelectuales peruanos (LJ, p. 12).

Se instalan en Huamanga las Escuelas de Verano de la Universidad de San Marcos, que Beltroy introdujo en 1947 como director del Departamento de Extensión Cultural de esa universidad.

En la primera escuela se dictaron tres cursillos, y entre los expositores se contaban los intelectuales ayacuchanos Pío Max Medina, Juan José del Pino, Fray Pedro Mañaricúa, Alfredo Parra Carreño, Manuel Bustamante, Luis Milón Bendezú y Ramón Fajardo Eyzaguirre.

Como corolario del curso se creó el Instituto Superior Departamental, destinado a "estudiar, fomentar, propagar e investigar asuntos históricos, geográficos, sociales, económicos, artísticos y científicos correspondientes a la región" (LJ). En la junta directiva de este instituto, que nunca llegó a funcionar, se encontraban huamanguinos de prestigio: Pío Max Medina (presidente) y Luis Milón Bendezú Fajardo (secretario). Los miembros son los expositores de la Escuela: Juan José del Pino, Pedro Mañaricúa, Manuel Bustamante, Alfredo Parra Carreño y Ramón Fajardo, a los cuales se suman Benedicto Flores, Fernando Hermoza, Gustavo Castro y Luis Alvizuri. La lista se completa con la presencia de Arístides Guillén Valdivia y César O. Prado, connotados apristas, el primero líder político de la revuelta del 34 y el segundo integrante de la FAJ, punta de lanza de la toma del cuartel de la ciudad. El discurso de la reapertura logra, pues, consenso en la elite y se expande a la sociedad huamanguina en general.

Casi todos los nombres que hemos citado como miembros del flamante Instituto Superior Departamental eran colaboradores de la principal publicación académica de la ciudad, la revista *Huamanga*, que en edición extraordinaria editorializa sobre la labor cumplida por la Escuela de Verano y sobre la creación del Instituto Superior Departamental, derivándose como resultado de todo ello:

> la vital necesidad de que cuanto antes se reabra la Universidad de San Cristóbal como exponente digno de recobrar su pretérita grandeza intelectual y ocupar el sitial de honor que le corresponde entre las demás localidades del territorio patrio (LJ, p. 46).

La década de 1950 no sólo es un período de sostenida represión de las expresiones de política partidaria de oposición en nuestro país, sino también, como en muchas ciudades del Perú, un período de edificaciones públicas importante gracias a los niveles de las exportaciones agrícolas y mineras nacionales.

En Huamanga esta década marca otro período de expansión urbana, esta vez hacia la Pampa del Arco: hospital, estadio y unidad escolar (una suerte de trilogía básica odriísta) reemplazan los tunales y molles de

Arcopampa e incorporan a la trama de la ciudad un espacio que será ocupado por urbanizaciones en las décadas siguientes.

Casi dos décadas después del oncenio modernizador y fiel a su consigna de "hechos y no palabras", el odriísmo autoritario construye sus colegios y hospitales, mientras los hacendados continúan yéndose a Lima o remendando sus trajes deslucidos.

Por entonces, tal como vimos, el gran movimiento ciudadano en Huamanga gira alrededor de la reapertura de la Universidad de San Cristóbal, fundada, como dijimos, en 1677 y clausurada, por crisis fiscal generalizada, durante el gobierno de Cáceres. En la década de 1950 se activan diferentes comités que pugnan por la reinstalación de la universidad, partiendo del supuesto de que allí se podrán formar los profesionales que impulsarán el desarrollo regional. Manuel Beltroy, en el marco de las "Primeras Jornadas Ayacuchanas", dicta una conferencia el 4 de diciembre de 1951 en Lima, fundamentando una vez más la necesidad de la reapertura. La idea ha prendido ya en la sociedad huamanguina. Así, en 1954, y como parte del programa de festejos del aniversario de la ciudad, encontramos dos conferencias de dos maestros secundarios –Inés Cárdenas y Arístides Gutiérrez– sobre la Universidad de Huamanga.

El consenso ciudadano se transforma en petición parlamentaria cuando, el 9 de setiembre de 1954, Luis Enrique Galván Candioti, senador por Ayacucho, presenta en su cámara un proyecto de ley que restablece el funcionamiento de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga a partir del año académico de 1956.

Tres años después, el 24 de abril de 1957, el Presidente de la República, Manuel Prado Ugarteche, rubrica la Ley N° 12828 que dispone restablecer el funcionamiento de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga a partir del año 1958.

Tal como ya lo apuntamos, tres fueron los momentos de movilización ciudadana masiva en la ciudad de Huamanga hasta mediados de este siglo: el primero causado por intenciones de ampliar la recaudación, el segundo por el intento aprista de controlar el poder en 1934, y el tercero por la repartura de la universidad.

Ha quedado registrado en la memoria de la ciudad el 8 de marzo de 1958, día en que se realiza un multitudinario mitin en el Parque Sucre, cuatro días después de la promulgación de la Ley 12969 que postergaba la reapertura por un año con argumentos organizativos. La elite huamanguina moviliza a la población entera ante el temor de ver truncas sus aspiraciones de la reapertura:

> En ese día, más de 10 000 ciudadanos poseídos de natural indignación salieron a las calles para protestar contra la postergación y para pedir al gobierno el inmediato funcionamiento de la Universidad... Los oradores hicieron hincapié en: a) la posibilidad de que Ayacucho fuera burlada una vez más en la reivindicación de sus derechos, que un largo historial de frustraciones lo justificaba plenamente;

b) la posibilidad de que la sede de la Universidad fuese trasladada a la ciudad de Huancayo...; c) la absorbente tendencia del centralismo administrativo que pretende manejar todos los asuntos legales y regionales desde la capital; y d) una presunta deslealtad de los senadores Arca y Protzel a los interes de Ayacucho... (LJ, pp. 58-59).

Por fin, en 1959, dando término al movimiento ciudadano, se inicia el dictado regular de clases en la UNSCH, luego de que el rector, Fernando Romero, pronuncia el discurso de orden de la reapertura. Son testigos de sus palabras el ministro de Educación, el presidente del Senado, diputados y senadores de Ayacucho y prácticamente todas las autoridades locales.

La reapertura definitiva de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (1959) coincide –y no es casualidad– con la iniciación de un movimiento que galvaniza las voluntades de los habitantes de barrios periféricos de la ciudad: se trata del movimiento por la entrega de títulos gratuitos de tierras de laderas a los poseedores de lotes. Desde la década de 1950 se revierte en Huamanga una tendencia histórica en lo que respecta al crecimiento de la población, que trae como consecuencia una crisis de la vivienda. La imposibilidad de solución desde las esferas oficiales impulsa a la población hacia los alrededores de la ciudad en busca de un terreno para construir sus casas. Data de 1960 la primera invasión a una propiedad extensa, el fundo de Arcopampa (Pampa del Arco), perteneciente a la familia Montes de Oca. Esta familia, ante la imposibilidad de recuperar su propiedad invadida, la dona a la recién nacida universidad, que incrementa así espectacularmente sus bienes inmuebles.

El hecho político-social más importante de entonces surge de una iniciativa del Comité Central del Barrio de Maravillas, que propone la organización de la Federación de Barrios de Ayacucho que desde 1964 casi monopoliza el consenso ciudadano en Huamanga, apoyando a la universidad en su solicitud de rentas al gobierno y a los ocupantes de laderas en sus pedidos de titulación.

En 1965, la todopoderosa y ampliamente legitimada Federación de Barrios presenta el anteproyecto de Ley de Laderas, "para evitar los enfrentamientos" por los terrenos de propiedad del concejo provincial; ese mismo año la Ley es sancionada por el Congreso de la República.

La Ley de Laderas N° 15661 tiene la particularidad de ser una ley emitida sólo para Ayacucho, como corolario de una larga historia del uso de las tierras periféricas del casco urbano ubicadas sobre los cerros circundantes. Luego de más de cuatro siglos el municipio pierde el derecho de propiedad de las laderas, que habían alimentado los fondos del Cabildo y luego de la Municipalidad. El Estado se encarga se realizar los trámites de compra-venta de las laderas a través de la Corporación Nacional de Vivienda; las protestas y exigencias de los barrios derivan así del municipio hacia esta corporación.

Concluyamos con una visión general del proceso que hemos descrito: el radicalismo político desaparece del escenario luego de la derrota del movimiento aprista y resurge al reabrirse la universidad. Pero esta vez, en las aulas universitarias ayacuchanas el APRA no tiene capacidad de convocatoria y, además, ha morigerado su discurso nacionalista y anticentralista. Su programa no es atracción para la nueva legión de estudiantes provenientes, esta vez, de sectores de la pequeña burguesía que conforman la nueva elite regional, que ya no está basada en la propiedad de la tierra o el ejercicio de la abogacía o el manejo de algún almacén más o menos concurrido; en la estructura primigenia de la universidad, la abogacía, profesión fundamental de la elite huamanguina y los intelectuales y líderes políticos regionales, no es incluida como profesión en los planes de estudio.

El espacio político se ha trasladado de las casas de la elite y los bufetes de los abogados a los barrios y las comunidades campesinas, y la universidad se ha convertido en caja de resonancia de proyectos nuevos que propugnan lo mismo que el APRA del 34: la toma del poder.

FUENTES

1. Desafío a primera sangre. Suelto 1930.
2. Discurso indigenista de Augusto B. Leguía, 18.1.1930. *Boletín Municipal.* Dirige Eladio Limaco.
3. Decomiso de papeles a un "comunista" de Huanta, 16.1.1931.
4. Sucesos de Oyolo, 6.1.1931. Versión policial.
5. *La Hormiga*, 1931. Los católicos de Ayacucho (reproducción de artículos del diario limeño *Verdades*).
6. "La muerte de Sánchez Cerro", en *El Heraldo*, 10.5.1933. Artículo controvertido, por Justiniano Escudero.
7. Católicos ayacuchanos: Unión Popular. Candidaturas al Congreso, julio de 1933.
8. *La Hormiga*, 27.2.34. Los católicos: "Marxismo, aprismo y comunismo".
9. *La Lucha*, 29.3.1934. Regionalismo.
10. El raid Ica-Ayacucho. El legendario corredor aprista Arnaldo Alvarado, 1934. *La Hormiga.*
11. ¿Qué es el aprismo? Según *La Hormiga* y los católicos ayacuchanos.
12. *El Pueblo.* Los sucesos de noviembre, 1934.
13. Prensa nacional (*El Comercio, La Prensa*). Sucesos de noviembre.
14. Manifiesto de los notables, noviembre de 1936. Piden orden.
15. Apoyo a la dictadura. *El Trabajo*, 8.6.1939.
16. *Boletín Municipal*, 4.2.39. Respuesta a libelo "Kermesera, pistonuda y tombolera".
17. *Nuestro Ayacucho*, 24.6.1940. Hacendados regionales; 25.10.1940. Eladio Limaco: "Las raíces del atraso ayacuchano"; Alicia Blanco Montesinos, Colegio Las Mercedes: "Peruanizar al indio y no indigenizar al Perú".
18. *Cuarenta*, semanario, 25.4.1940. "Lo feudal y lo democrático". Reivindicación de la revolución de 1934.
19. *El Poccra*, 15.11.1945. Aprismo local: "Homenaje a los caídos". César O. Prado.
20. *Nosotros*, 3.6.47 "La liga democrática". Aprismo regional.

Lewis Taylor

LOS ORÍGENES DEL PARTIDO APRISTA PERUANO EN CAJAMARCA, 1928-1935

Por seis décadas, desde 1930 hasta la debacle del gobierno de Alan García, el Partido Aprista Peruano (PAP) ha sido el partido político mejor organizado, más disciplinado y con las más profundas raíces entre las clases populares del Perú. Durante todo este período el PAP ha cumplido un papel clave en la política nacional; además, supo crear una densa red de organizaciones sociales y culturales que le permitieron tener un fuerte arraigo en toda la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de su importancia en la historia del país, existen pocos estudios sobre algunos aspectos fundamentales de su fundación y funcionamiento cotidiano. Hoy día se conocen buenos trabajos sobre la ideología del PAP y sus intervenciones (muchas veces desastrosas) en la política nacional, pero no se ha escrito casi nada en detalle acerca de la manera como se estableció en las provincias, ni cómo se organizó, ni acerca de las actividades que sus militantes llevaron a cabo. Esta falta de investigaciones se hace más aguda en relación con la región andina[1].

1. En cuanto al desarrollo del APRA en las provincias, lógicamente La Libertad ha sido el lugar más estudiado. Sobre esto, véase Klaren, Peter: *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1976; y Giesecke, Margarita: "The Trujillo Insurrection, the APRA Party and the Making of Modern Peruvian Politics". Ph.D. tesis no publicada. Universidad de Londres, 1993. Para un estudio breve relacionado con los departamentos de Huánuco y Cerro de Pasco, véase North, Liisa: "Orígenes y crecimiento del Partido Aprista y el cambio socioeconómico en el Perú", en *Desarrollo Económico* 38: 10 (1970), pp. 163-214. Un sólido trabajo sobre el desarrollo del PAP en Lima es el de Stein, Steve: *Populism in Peru: the Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1986. En cuanto al departamento de Cajamarca, un valioso libro acerca de la sublevación aprista que se llevó a cabo el 5 de enero de 1935 es el de Luis Iberico Mas y Enrique Guerrero Corcuera: *La revolución del 6 de enero o la biografía de una gesta popular*. Cajamarca: Imprenta Los Andes, 1990. Para un excelente estudio sobre la ruptura del orden social y político reinante en Chachapoyas durante los fines de la década de 1920, véase Nugent, David: *Modernity at the Edge of Empire: State, Individual and Nation in the Northern Peruvian Andes*. Stanford: Stanford University Press, 1997.

Por esto, el objetivo del presente trabajo es investigar los orígenes del PAP en el departamento de Cajamarca, la base serrana más grande del partido en términos de nivel de organización alcanzado, número de militantes y peso electoral. Por motivos de espacio, el enfoque se limitará a dos temas: (i) 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, (ii) la forma como el PAP construyó una base social en la región entre 1930 y 1935. Otros temas importantes (tales como la participación quijotesca del PAP en levantamientos armados, sus lazos con miembros descontentos de las fuerzas del orden y su relación conflictiva con el Partido Comunista Peruano) no son tocados. Además, como se trata de un asunto político, debo advertir que soy simpatizante de izquierda –y espero que esto no haya distorsionado el análisis que se presenta a continuación–.

EL SURGIMIENTO DE IDEAS REFORMISTAS EN CAJAMARCA DURANTE EL "ONCENIO"

Terminada la "República Aristocrática" en julio de 1919 con el golpe de estado dirigido por Augusto B. Leguía, mucha gente (fuera de la elite tradicional) esperó del flamante gobierno el comienzo de una nueva etapa en la historia del Perú. Así, se abrieron expectativas por la modernización económica y la realización de reformas sociales que, se esperaba, estuviesen acompañadas de una política de democratización que habría de permitir la participación de la clase trabajadora y el campesinado, y de un proyecto de integración nacional cuya meta principal sería una mejora en la condición de la población indígena. Por eso, personas de mucho prestigio, como el socialista piurano Hildebrando Castro Pozo, decidieron colaborar con Leguía, pensando que podían influir y profundizar una política reformista desde dentro del régimen. Al principio ocurrieron algunos cambios positivos –la legislación que establecía un salario mínimo, el reconocimiento oficial de algunas comunidades campesinas, el apoyo que el gobierno brindó a la huelga de 1922, llevada a cabo por los obreros azucareros en el valle de Chicama, etcétera–, pero en 1923 el ambiente político empezó a cambiar sustancialmente. El presidente Leguía autoprorrogó su mandato, violando los dispositivos de la Constitución promulgada en 1920, una maniobra que produjo el alejamiento de los miembros más radicales de su gobierno, como Castro Pozo, quien había ocupado el puesto de director de la Sección de Asuntos Indígenas[2].

2. Respecto a estos acontecimientos, véase el excelente ensayo de Carlos Franco: "Hildebrando Castro Pozo: El socialismo cooperativo", en Alberto Adrianzén, editor: *Pensamiento político peruano, 1930-1968*. Lima: DESCO, 1990, p. 163; y Murillo, Percy: *Historia del APRA, 1919-1945*. Lima: Editora Atlántida, 1976, pp. 43-44.

Mientras la retórica reformista de la "Patria Nueva" continuó, en realidad el régimen disminuyó su preocupación por la cuestión social y concentró sus esfuerzos en una política económica de modernización capitalista "desde arriba", acercándose al capital extranjero, especialmente el norteamericano. Leguía buscó también el fortalecimiento del Estado y la construcción de una amplia red de clientelismos que respaldaría su mandato y le permitiría ocupar el sillón presidencial por un tiempo largo. Asimismo, el autoritarismo y la represión aumentaron. En estas condiciones de distanciamiento progresivo entre el gobierno y los sectores radicales del país, entre el 23 y el 26 de mayo de 1923 los estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y obreros de las Universidades Populares González Prada salieron a las calles de Lima para mostrar su repudio a la prórroga del mandato presidencial y al intento de Leguía de conseguir respaldo popular mediante una maniobra que explotaba el sentimiento católico del pueblo a través de la "Consagración de la República al Sagrado Corazón de Jesús". En los choques callejeros que se libraron con las fuerzas del orden, varios manifestantes resultaron muertos y muchos otros encarcelados –entre ellos el joven Víctor Raúl Haya de la Torre, quien después de algún tiempo en la clandestinidad fue capturado y desterrado a Panamá en octubre de 1923–[3]. Este viraje político del gobierno hacia una posición más derechista y represiva alentó la difusión de nuevas doctrinas, como el indigenismo y el socialismo de todo tinte.

Si bien estas nuevas corrientes radicales y acontecimientos políticos se concentraron en Lima, también en Cajamarca aparecieron grupos descontentos con el estado de las cosas y dispuestos a respaldar un proyecto renovador que traería la modernización de la estructura económica, social y política del país. En cuanto a este último, hubo personas que criticaron el existente sistema de gamonalismo basado en un sufragio limitado, la extensa corrupción electoral y el predominio político de los poderosos hacendados lugareños (como los Puga, los Miranda, los Santolalla, etcétera), quienes encabezaron las facciones que pugnaban entre sí por el poder sin preocuparse por la gran mayoría de sus paisanos[4]. Igualmente, en los años 20 creció entre un sector de la clase media (y también un puñado de hacendados progresistas) de Cajamarca la opinión de que se debería estimular la modernización del agro departamental, tecnificando el sistema de cultivos y la cría de ganado, así como preocupándose por mejorar las

3. Ibíd., pp. 43-51.

4. Para más detalles sobre el funcionamiento del gamonalismo en el departamento, véase Taylor, Lewis: *Gamonales y bandoleros: Violencia social y política en Hualgayoc-Cajamarca, 1900-1930*. Cajamarca: Asociación Editora Cajamarca, 1993; y Taylor, Lewis: *Estructuras agrarias y cambios sociales en Cajamarca, siglos XIX-XX*. Cajamarca: Asociación Obispo Martínez Compañón, 1994, capítulo III.

condiciones de vida del campesinado. Por primera vez se argumentó que para lograr esto había que reestructurar la tenencia de la tierra[5].

Entre estas personas de ideas avanzadas figuró Nazario Chávez Aliaga, quien en 1930 apareció como el primer secretario general del APRA en Cajamarca y cumplió un papel clave en la construcción del partido en el departamento durante la década de 1930[6]. Chávez Aliaga desempeñó el puesto de profesor de Literatura y Castellano en el Colegio de San Ramón (en aquel entonces el más grande e importante de Cajamarca), pero aparte de ser maestro también tuvo afición por el periodismo. Así, en 1923 empezó a editar lo que él mismo llamó:

> un modesto diario cajamarqeño (*sic*), *El Obrero*, desde cuyas columnas, haciendo honor a su nombre, enarbolé mis luchas en favor de las clases aborígenes, de los artesanos y obreros, de los empleados y choferes, y en fin, de todos aquellos trabajadores indefensos que necesitaban apoyo, ya que los ricos se defienden solos[7].

De pronto, el gobierno de Leguía clausuró *El Obrero*, pero la vida periodística de Chávez Aliaga resucitó en 1926, paradójicamente por medio del régimen leguiísta. ¿Cómo ocurrió este hecho tan inesperado? Por un lado, el régimen, en su afán de ampliar su base social, necesitó voceros que lo apoyaran. Por el otro lado, Chávez Aliaga pensó que podría afianzar causas progresistas si tenía alguna relación con las autoridades y el control de un periódico; además, quiso seguir ejerciendo el periodismo y estuvo de acuerdo con la política anticivilista de Leguía. Entonces, por intermedio del prefecto de Cajamarca y el influyente diputado leguiísta Nicolás Iglesias, Chávez Aliaga llegó a un acuerdo con el gobierno y viajó a Lima, donde compró una imprenta por valor de 5000 soles gracias a una subvención del Estado[8].

5. Para información a fondo acerca de los cambios que se produjeron en el agro cajamarquino en las décadas de los 20 y los 30, véase ibíd., especialmente los capítulos IV y VI.

6. Chávez Aliaga nació el 22 de setiembre de 1891 en el pueblo de Huauco (hoy Sucre), ubicado en la provincia de Celendín. Huauco era un sitio famoso por sus arrieros, dado que sus moradores participaron activamente en el comercio que se desarrolló entre la sierra y las zonas tropicales de Amazonas y San Martín. Los oriundos de Huauco tenían también fama por su participación en cualquier levantamiento de montoneros que ocurrió en el departamento de Cajamarca y por su propensión al bandolerismo. Según sus propias palabras, el padre de Chávez Aliaga fue un "patriarca del pueblo" (véase Chávez Aliaga, Nazario: *Autobiografía*. Lima: Edición Única, 1973, p. 32).

7. Ibíd., p. 69. Desgraciadamente, hay un solo ejemplar de este diario en la colección del Archivo Departamental de Cajamarca.

8. Además, a partir del 1 de enero de 1927 su periódico recibió una subvención del Estado por valor de £p.20 al mes (véase "El Prefecto de Cajamarca al Director de Gobierno". Lima: Archivo Departamental de Cajamarca/Fondo Documental de la Prefectura/ Prefectura, 25 de diciembre de 1931).

A su regreso a Cajamarca, Chávez Aliaga empezó a imprimir su periódico. Se llamó *El Perú*, y la primera edición salió a las calles el 28 de julio de 1926. De pronto, se convirtió en el órgano de prensa de más alto nivel en la sierra norte, cosa que no sólo otorgó prestigio a su dueño sino que también le dio influencia social y política. En virtud de su génesis maquiavélica, el contenido de *El Perú* fue lógicamente muy diverso, por no decir contradictorio. Desde sus páginas, Chávez Aliaga apoyó al leguiísmo con artículos contra la llamada "oligarquía civilista", escribió reportajes sobre los discursos del Presidente, aprobó las obras hechas por la Conscripción Vial (aunque criticando los abusos que ocurrieron) y respaldó a los candidatos oficiales en los comicios "amarrados" de 1929.

Sin embargo, *El Perú* fue mucho más que un simple portavoz leguiísta: José Carlos Mariátegui envió copias de su revista *Amauta* a Chávez Aliaga, y en el periódico de éste se publicaron algunos artículos políticos y culturales de esa revista[9]. Fiel a las ideas avanzadas de su dueño, *El Perú* prosiguió con una línea editorial que expuso un indigenismo bastante radical y publicó artículos en defensa de las reivindicaciones campesinas frente a los hacendados del departamento[10]. Asimismo, Chávez Aliaga criticó duramente en su periódico al gamonalismo tradicional, al mismo tiempo que escribió editoriales a favor de la organización de los obreros y los artesanos de Cajamarca. También reivindicó los derechos de la mujer. Aparte de los comentarios sociales y políticos, en las páginas de *El Perú* aparecieron artículos sobre la cultura y copias de las obras de destacados pintores indigenistas, como el cajamarquino Camilo Blas, entre otros.

9. Por ejemplo, en las páginas de *El Perú* apareció el ensayo "El problema del indio" escrito por José Carlos Mariátegui (véase *El Perú*, 13 de enero de 1928). En uno de sus editoriales, Chávez Aliaga opinó que la revista *Amauta* era "la mejor del Perú" y que tuvo una "gran función social que venía desarrollando en esta época de gran impulso" (ibíd., 10 de enero de 1928).

10. Véase, por ejemplo, el artículo (que formó parte de "Nuestra campaña indigenista") titulado "El gamonalismo en acción", que denunció los abusos cometidos por el administrador y los caporales de la hacienda Lluscapampa (ibíd., 23 de mayo de 1929). Se desprende la línea indigenista de *El Perú* a través de un artículo que apareció en primera plana con el título "Indigenistas e indigentes". En él se argumentó que: "Son pocos los hombres que en el Perú, directamente o indirectamente, no viven en alguna forma de los indios. Para negarlo se necesita llegar a una revolución formidable de sangre" (ibíd., 28 de octubre de 1928). El diario publicó frecuentemente artículos con el mismo argumento. En ese mismo año, Chávez Aliaga publicó una novela indigenista titulada *Parábolas del Ande*. Sobre esto, en una carta a Chávez Aliaga escrita por otro egresado del Colegio San Ramón (y años más tarde el director del Archivo de Cusco), Horacio Urteaga, éste decía que el autor da "un nuevo aliento a la marcha hacia las reivindicaciones sociales. Sus 'Parábolas' son estrofas de una nueva Marsellesa que harán vibrar de esperanzas a los siervos y temblar a los gamonales" (véase la carta de Urteaga publicada en ibíd., 12 de diciembre de 1928).

Siendo un hombre activo y de elevada conciencia social, Chávez Aliaga no limitó sus energías a la labor periodística, sino que se involucró con mucho entusiasmo en la vida cotidiana de los gremios populares del departamento. Así, en 1928 tuvo una participación importante en la reorganización y fortalecimiento de la Sociedad Obrera Libre Artesanos, el principal gremio de la ciudad de Cajamarca. Asimismo, abogó y actuó en la formación de la Sociedad Obrera de Hualgayoc, la Asociación Fraternal Obrera de Hualgayoc, la Sociedad Obrera de Bambamarca y otros gremios similares en las provincias de Cajabamba y Celendín. Todas estas organizaciones se establecieron o se reorganizaron en 1928 y 1929. A raíz de esta trayectoria, a fines de la década de los 20 Nazario Chávez Aliaga era una figura bastante trascendente dentro de los círculos políticos y culturales de tinte progresista de Cajamarca[11].

EL NACIMIENTO DEL PARTIDO APRISTA PERUANO EN CAJAMARCA, 1930-1931

En estas circunstancias entra en la historia la figura de Haya. Después de su destierro en 1923, Haya pasó por México, Europa y Estados Unidos, donde desarrolló sus ideas y se puso en contacto con muchos personajes que militaban en la izquierda de aquel entonces, con los que libró diversas polémicas, y a fines de 1925 o enero de 1926 formó la primera célula aprista de París[12]. Con la idea de fundar el partido en el Perú, Haya buscó contactos con gente progresista en distintos lugares del país, incluyendo a Chávez Aliaga en Cajamarca. Durante su estadía en Europa el futuro jefe del PAP había recibido copias del periódico *El Perú* y tuvo conocimiento de la labor política de su editor, posiblemente a través del filósofo, periodista y primer secretario general aprista en Trujillo, Antenor Orrego. Orrego fue miembro del círculo de Haya en La Libertad y, según dicen, ejerció bastante influencia sobre la evolución de las ideas sociales y políticas del exiliado; asimismo, Orrego era oriundo de Cajamarca y había sido compañero de estudios de Chávez Aliaga en el Colegio San Ramón, donde

11. En un discurso a la Sociedad Obrera Libre Artesanos pronunciado en octubre de 1929 (según dicen con 400 asistentes), Chávez Aliaga habló "sobre las agitaciones obreras de todas las altitudes", de la solidaridad internacional, y "sobre la manera de hacer un frente único de trabajadores manuales para contrarrestar los ataques del capitalismo y la acción inicua del gamonalismo y latifundismo. Dos enemigos, dijo, tenemos todos los que luchamos por reivindicar nuestros derechos: el imperialismo y el gamonalismo. Para todo eso, hay que organizarse debidamente, hay que confederarse, hay que unir todas las fuerzas. No importa las derrotas iniciales, si al fin y al cabo nuestro triunfo ha de ser pleno" (*El Perú*, 11 de octubre de 1929). Chávez Aliaga también participó en las reuniones de la organización indigenista más importante de Cajamarca, la Sociedad Pro Defensa Obrera e Indígena. Fundada en 1921, su presidente fue Vicente Uceda, quien varios años más tarde sería unos de los primeros militantes apristas en el departamento.

12. Murillo, ob. cit., pp. 59-60.

fueron amigos y mantuvieron su amistad a pesar del cambio de Orrego a favor de Trujillo[13]. Si bien los detalles acerca del primer contacto entre Haya y Orrego, por un lado, y Chávez Aliaga, por el otro, permanecen todavía oscuros, queda claro que a mediados de 1928 había correspondencia entre los tres. Además, según un reportaje que apareció en *El Perú* con fecha 1 de agosto de 1928, un señor llamado Víctor Raúl Haya de la Torre, "del periódico *La Industria* de Trujillo", estuvo de visita en Cajamarca por primera vez para celebrar las fiestas patrias en la sierra, y aprovechó la oportunidad para pasar por las oficinas de *El Perú* y conversar con sus redactores. Como Víctor Raúl estaba exiliado, se supone que hubo un error de imprenta y que se trataba de su hermano, Agustín Haya de la Torre[14].

De todas maneras, estos lazos se mantuvieron; y dadas sus amplias coincidencias ideológicas, a fines de 1929 Chávez Aliaga fue "capturado" por Haya y Orrego a las filas del APRA, cosa que le produjo una situación bastante delicada: mientras las páginas de *El Perú* seguían, por lo menos aparentemente, apoyando al leguiísmo, en el primer semestre de 1930 Chávez Aliaga y sus asociados comenzaron a reclutar gente para formar las primeras células de manera clandestina. Llevada a cabo en un ambiente político difícil, esta labor de proselitismo tuvo sus éxitos e incluso algunos resultados insólitos, como el reclutamiento del entonces subprefecto de la provincia de Hualgayoc, Ángel Macciotta Rivasplata. En estas circunstancias empezaron a producirse severos transtornos en la política nacional que, en alguna medida, clarificaron la situación de los seguidores de Haya en Cajamarca. Impulsada por la crisis económica mundial, la popularidad del régimen cayó precipitadamente y aumentó el descontento dentro de las Fuerzas Armadas; por ello, desde enero de 1930 creció la inestabilidad política y "se podía vislumbrar la caída de Leguía", un hecho que efectivamente se produjo en agosto de 1930 después del pronunciamiento de Luis Sánchez Cerro en Arequipa[15].

13. Chávez Aliaga, Nazario, ob. cit., pp. 62-63. Antenor Orrego nació en Cajamarca en 1892.

14. *El Perú*, 1 de agosto de 1928.

15. Murillo, ob. cit., p. 86. Sobre el reclutamiento de Macciotta, véase "Archivo Departamental de Cajamarca/Fondo Documental de la Prefectura/Subprefectura de Hualgayoc" (ADC/FDP/SpH), 11 de mayo de 1933. Macciotta (un hotelero) participó activamente en las sublevaciones apristas de los años 30. Esta transformación de funcionario del Estado a "subversivo peligroso" produjo algunas situaciones insólitas: cuando ejerció el cargo de subprefecto, Macciotta ordenó la detención de Tobías Zúñiga, un miembro activo de la Asociación Fraternal de Hualgayoc. Después de la rebelión de Gustavo Jiménez en marzo de 1933, los dos se encontraron en la misma cárcel (Archivo Departamental de Cajamarca/Fondo Documental de la Prefectura/Subprefectura de Cajamarca [ADC/FDP/SpH], 12 de mayo de 1933). Los subprefectos leguiístas de las provincias de Santa Cruz y Cajabamba se inscribieron en las filas del PAP. Fueron miembros muy útiles para la organización y le permitieron crecer rápidamente: podían atraer su clientela política y social hacia el partido.

16. *El Perú*, 1 de diciembre de 1930.

Con el fin del "oncenio", Chávez Aliaga y sus correligionarios pudieron dedicarse a sus actividades de proselitismo con más libertad, no obstante los actos represivos del gobierno de Sánchez Cerro. En el escenario político nacional, la noche del 20 y 21 de setiembre de 1930 se fundó la sección peruana del APRA, y Chávez Aliaga se inscribió formalmente en sus filas en noviembre de 1930. Durante los meses siguientes el editor de *El Perú* no sólo hizo públicas sus simpatías ideológicas, sino que también utilizó el periódico para respaldar la causa del partido en Cajamarca. Así, publicó artículos que subrayaron la diferencia entre el APRA y los partidos políticos tradicionales, poniendo énfasis en su misión renovadora y de transformación social:

> Asiste el país a la lucha entre lo pasado y el presente, encarnado el primero por el Partido Civil, oligarquía de sesenta años, culpable ante la historia de todos nuestros desastres políticos, económicos y sociales, y lo segundo, el APRA, partido de vanguardia, termómetro de la reacción popular, con programa claro, condenatorio para los viejos moldes y con inquietud revolucionaria[16].

De la misma manera, hizo llamados al pueblo cajamarquino a inscribirse en el partido, al tiempo que trató de difundir aspectos de la ideología aprista entre la población y de acrecentar la imagen de Haya. Por ejemplo, en una edición publicada en marzo de 1931 le dedicó una página entera que tituló "¿Qué es el APRA?". En el artículo explicó algunos de los argumentos claves que pocos años después reaparecieron en *El antiimperialismo y el APRA* (1936), y junto al texto colocó una fotografía de su autor agregando la frase "en cuya figura política se condensan todas las esperanzas de una reconstrucción nacional"[17].

Debido al trabajo intenso y a la habilidad organizadora de sus primeros militantes, entre enero y agosto de 1931 el APRA experimentó un crecimiento vertiginoso, y antes del fin de aquel año logró arrastre de masas, al punto que se convirtió en pocos meses en la fuerza política dominante en Cajamarca. En corto tiempo se establecieron células del partido en todo el departamento, desde Chota y Cutervo en el norte a Cajabamba en el sur; sus organismos tuvieron presencia tanto en el campo como en las capitales distritales y provinciales. Muchos factores explican este hecho, pero hay tres acontecimientos que son claves para comprender el rápido avance del APRA en esa coyuntura.

Si bien el impacto de la crisis económica mundial aumentó el descontento social entre las masas populares y se combinó con los transtornos en el escenario político nacional para crear en mucha gente la esperanza de un cambio radical, en Cajamarca el ambiente casi revolucionario fue alentado por el levantamiento del Regimiento de Infantería N° 11 (acantonado en la

17. Ibíd., 2 de marzo de 1930.

ciudad de Cajamarca) y dirigido por el comandante Guillermo Sáenz contra el gobierno de Sánchez Cerro. Este motín ocurrió en los últimos días de febrero de 1931, luego de la sublevación del general Martínez, que tuvo lugar en el Callao el día 20 de febrero. Entre otras medidas, el comandante Sáenz y sus oficiales demandaban elecciones libres con sufragio secreto dentro de 48 días, la anulación de todas las leyes aprobadas por Sánchez Cerro y la libertad de prensa. También hicieron un llamado a los generales para derrocar al régimen y reemplazarlo con un nuevo gobierno compuesto por militares y civiles, en cuyas filas debían figurar Haya como ministro de Fomento y Trabajo y Rafael Larco Herrera en el cargo de ministro de Hacienda. Participaron en este motín cuartelario simpatizantes apristas, y el levantamiento recibió el respaldo de muchos cajamarquinos preocupados por las medidas autoritarias del gobierno de Sánchez Cerro. (En los primeros meses en el poder Sánchez Cerro habló a favor de una apertura democrática, pero después optó por la represión, y el 3 de febrero de 1932 cerró las Universidades González Prada.)[18]

Los rebeldes lograron arrestar al prefecto Octavio Alva (un cacique contumacino por aquel entonces enrolado en las filas del sanchezcerrismo) y controlaron la ciudad cuando llegaron las noticias de la renuncia de Sánchez Cerro y su reemplazo por una Junta Nacional de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo. Los militantes del APRA apoyaron este "movimiento revolucionario" organizando un mitin popular en la Plaza de Armas. Chávez Aliaga y otro destacado dirigente local del APRA, el doctor Mariano Burga Chávez, pronunciaron discursos en el mitin, al que siguió "una manifestación de más de 300 de sus afiliados" por las calles de la ciudad. A raíz de la simpatía popular que esta rebelión atrajo, muchos ciudadanos, incluyendo miembros de las Fuerzas Armadas, decidieron inscribirse en el APRA[19].

18. Respecto a la presencia de simpatizantes apristas en el Regimiento N° 11, Chanduví relata: "Por el mes de Abril, sorpresivamente llegaron al regimiento los sargentos segundos de Infantería Amadeo Varillas y Héctor Loayza, que los transferían del Regimiento de Infantería N° 11 acantonado en Cajamarca al de Artillería N° 1. Era un traslado que no se acostumbraba, los cambiaban de arma conservando su grado. Tanto Chávez como yo conocíamos a Varillas desde la Escuela, y si bien allá no estaba definido como la mayoría de nosotros, ya era simpatizante aprista, lo mismo que Loayza. Los habían delatado que estaban conspirando; en realidad –nos dijeron– estábamos organizándonos. Su llegada nos llenó de optimismo, ahora sí podíamos formar un buen equipo, a fin de tomar el control del cuartel. Lo básico era organización para poder actuar en el momento dado, había que evitar que el Regimiento fuera el instrumento de cualquier militar ambicioso que quisiese llegar al poder" (véase Chanduví Torres, Luis: *El APRA por dentro: Lo que hice, lo que vi y lo que sé, 1931-1937*. Lima: Imprenta Copias e Impresiones, 1988, p. 23).

19. Para información sobre estos acontecimientos, véase *El Perú*, 2 de marzo de 1931. Según el periódico, en las últimas 48 horas mucha gente había ingresado a las filas del APRA, incluyendo "profesionales, militares, intelectuales, agricultores, artesanos y obreros y también han comenzado a inscribirse en la Célula Femenina diversas señoritas". El mes anterior *El Perú* había sido clausurado por las autoridades.

El segundo acontecimiento importante que dio impulso al flamante partido en aquellos meses fue la realización del Primer Congreso Departamental del PAP, que se celebró en la ciudad de Cajamarca en la segunda quincena del mes de abril de 1931. Este encuentro tuvo varias tareas –discutir el programa político del PAP, debatir la situación política, formular un plan de trabajo del partido en la región y el nombramiento de delegados que se enviarían al Primer Congreso Nacional, inicialmente programado para comenzar en Lima el 17 de mayo de 1931–. Para asegurar el éxito del congreso departamental, en marzo y abril los activistas cajamarquinos se embarcaron en una etapa de fuerte actividad organizativa, reforzando el aparato partidario en las provincias y distritos, reclutando nuevos miembros y supervisando el nombramiento de delegados para el congreso[20]. Lo interesante de este congreso es que fue el inicio de una nueva forma de "hacer política" en Cajamarca: hubo una participación significativa del pueblo cajamarquino, se discutió pública y democráticamente sobre la situación del país y sus problemas; además, se destacó la notable presencia de la mujer en los debates, y el discurso que clausuró el congreso lo dio la compañera Luisa Araujo Bazán, una de las fundadoras de la célula femenina local[21]. En fin, el Primer Congreso Departamental tuvo consecuencias significativas para el desarrollo del PAP en Cajamarca, porque consolidó a los militantes en el sentido de que contribuyó a la creación de un *esprit de corps* entre ellos: comenzaron a sentirse como miembros de "una gran familia" y fue un primer paso hacia la creación de una "cultura aprista" en la localidad. También elevó la convicción y la moral y contribuyó a dar al partido un perfil mucho más destacado que el de cualquier otro grupo político en el departamento. Todo esto se sintió en las semanas después del congreso, cuando numerosas personas se acercaron al local del PAP para inscribirse en sus filas[22].

20. Sobre este asunto, véase el anuncio de Chávez Aliaga en *El Perú*, 14 de abril de 1931.

21. *El Perú*, 5 de mayo de 1931. En su discurso, Araujo dijo que los delegados tuvieron que luchar para lograr que "el radio de acción de la mujer se extendiera desde el hogar hasta la sociedad". Entre las medidas aprobadas en el Congreso figuraron: la democratización del país; un poder judicial independiente; el comercio libre, pero sin monopolios; la anulación de impuestos sobre productos de los artesanos; la libertad de prensa; la expropiación de monopolios imperialistas ("tales latifundios serán distribuidos parcelariamente entre las comunidades inmediatas y en especial si son aborígenes"); la abolición del sistema de enganche y la abolición del "feudalismo" y la servidumbre ("los mitayos ganarán sueldo o jornal igual a braceros"). Véase *El Perú*, 3 de julio de 1931.

22. Según *El Perú*: "En estos días es grande la afluencia de obreros y trabajadores que se acercan a la oficina de la Secretaria General del Partido Aprista Peruano con el objeto de inscribirse en las filas del Partido. Estas inscripciones son absolutamente espontáneas, lo que las avaloran más y dan una muestra palpable de que las clases trabajadoras de Cajamarca ya no se dejan embaucar por los viejos políticos que siempre las engañaron, sirviéndose de ellas para encubrirse y abandonándolas después... Trabajadores cajamarquinos: vuestro único partido político es el APRA, todos los demás son para vuestro engaño y para medrar" (*El Perú*, 27 de mayo de 1931).

El tercer acontecimiento que estimuló el crecimiento vertiginoso del PAP en Cajamarca en esta época fue la presencia de Haya en el departamento entre el 30 de julio y el 1 de agosto de 1931. A pesar de que aún no lo habían conocido, Haya ya gozaba de un alto prestigio entre los miembros y simpatizantes del partido en Cajamarca, una consideración lograda a raíz de su participación en las luchas sociales que se libraron entre 1919 y 1923, su encarcelamiento y destierro a manos de Leguía, su oposición al dictador y la popularidad de publicaciones como *Por la emancipación de América Latina* (1927). Por eso hubo mucha expectativa cuando Haya entró en el Perú por el puerto de Talara el 12 de julio de 1931.

En virtud de que había sido proclamado como candidato a la Presidencia de la República, al pisar tierra peruana Haya inició inmediatamente su campaña política recorriendo los pueblos de la costa norte hasta llegar a su Trujillo natal. Después de algunos días en la capital de La Libertad viajó a Cajamarca, y la noche del 31 de julio fue el orador principal en un mitin político de trascendencia histórica en la ciudad del Cumbe, no solamente por la multitudinaria presencia del pueblo, sino también por la forma innovadora de su organización –con el canto de la Marsellesa aprista, el gran número de banderas, la agitación de pañuelos blancos, los militantes formados en cuadros y desfilando disciplinadamente, y todos los demás trucos de coreografía política que el líder había aprendido en la Italia de Mussolini–. Todo esto impresionó mucho al público, quien llenó una de las plazas más grandes del Perú[23]. Después de los discursos de Chávez Aliaga y otros dirigentes locales, Haya habló sobre la coyuntura económica y política, la necesidad de cambiar la sociedad y lograr la anhelada justicia social, además de que criticó fuertemente a la oligarquía y al imperialismo. Según varias personas que asistieron a este encuentro, su discurso tuvo gran impacto entre el público: acostumbrados a los gamonales locales y los viejos políticos de salón, nunca habían escuchado un orador de tan alta calidad, y muchos de los asistentes quedaron impresionados con la oratoria y el carisma de Haya. Durante las semanas siguientes este mitin fue muy discutido en los hogares, centros de trabajo y de diversión en Cajamarca. En general, el juicio popular fue muy positivo; así, en el mitin del 31 de julio Haya logró canalizar la simpatía de las masas a su favor, y con ello logró más adeptos para el PAP departamental[24].

Aparte de actos de proselitismo en las plazas y algunos lugares rurales en los alrededores de la ciudad de Cajamarca (Haya aprovechó su estadía allí para visitar varios caseríos y comunidades campesinos), a puertas

23. Según Murillo, unas 7000 personas asistieron a este mitin. No se sabe con exactitud cuánta gente estuvo presente en el encuentro, pero varios testigos coinciden en que se llenó la plaza. Además, las fotografías del mitin demuestran que Haya fue recibido calurosamente (véase Murillo, ob. cit., p. 114).

24. Entrevista con Carlos Román. Cajamarca, 19 de enero del 2000.

cerradas el jefe máximo del PAP entabló discusiones con los dirigentes locales sobre la organización partidaria. En estas reuniones dio instrucciones precisas respecto a la estructura del partido en el departamento, así como sobre las tareas y obligaciones de cada ramo del aparato (por ejemplo, del secretario de Propaganda, el secretario de Disciplina, etcétera), entre otras medidas. Esto ayudó a la consolidación de la estructura interna del PAP y mejoró su eficiencia. Por último, la presencia de Haya en Cajamarca durante las primeras semanas de la campaña electoral infundió mucho entusiasmo en los activistas locales. El resultado de todo esto fue que entre los meses de agosto, setiembre y octubre de 1931, el dinamismo sorprendente que esta flamante organización política había mostrado en el primer semestre de aquel año se mantuviera y aun creciera.

Cuando llegó el día de los comicios nacionales, el 11 de octubre de 1931, el PAP se había convertido en la fuerza política dominante del departamento. En términos de organización y de arraigo popular, este partido era mucho más sólido que su rival principal, la Unión Revolucionaria de Luis Sánchez Cerro. Esto se demostró en las urnas: en cuanto a los candidatos para la presidencia, en el departamento de Cajamarca Haya recibió 9618 votos y Sánchez Cerro 4630[25]. Al darse cuenta de esta victoria contundente pocos días después de la votación, *El Perú* opinó que: «las huestes apristas y de izquierda acaban de obtener el triunfo definitivo en los comicios electorales, prometiéndose hacerlos respetar por encima de toda mistificación, fraude u otros sistemas inveterados de los civilistas»[26]. Como es bien conocido, no pasó así y se anularon las elecciones de Cajamarca –un resultado que enojó a muchos ciudadanos y produjo una oleada de solidaridad con el partido local–. Así, cuando el pueblo conoció la anulación del voto (5 de noviembre de 1931), hubo una manifestación popular y el prefecto tuvo que ocultarse. Los apristas tomaron el control de la ciudad y Chávez Aliaga asumió el cargo de prefecto –pero solamente por unas cinco horas, porque los militares aplastaron la sublevación y el dirigente local tuvo que huir al campo–.

La alta votación que obtuvo el APRA reflejó su capacidad de movilización en Cajamarca. En medio del calor electoral, entre julio y octubre de 1931 el PAP logró establecer dos «células» en cada uno de los cuatro

25. El resultado completo fue publicado en *El Perú* el 30 de octubre de 1931: Víctor Raúl Haya de la Torre, 9618 votos; Arturo Osores, 7360 votos; Luis Sánchez Cerro, 4630 votos; y José María de la Jara y Ureta, 465 votos. Se explica la alta votación por Arturo Osores, un viejo militante del Partido Constitucional, a raíz de su oposición a Leguía, su destierro a Ecuador y su participación en la sublevación de Benel en noviembre de 1924. La "revolución" fracasó y Osores fue encarcelado en la isla de San Lorenzo. Esta trayectoria atrajo mucha simpatía para Osores, especialmente en su Chota natal y las provincias vecinas. Osores murió el 2 de abril de 1936 y dejó al APRA como el único partido de masas en esta zona (véase Taylor, Lewis: *Gamonales y bandoleros*, ob. cit., capítulo VI).

26. *El Perú*, 14 de octubre de 1931.

barrios principales de la ciudad de Cajamarca –San Sebastián, San José, Dos de Mayo y San Pedro–. Cada una de estas "células" agrupó alrededor de 150 miembros, y estuvo dirigida por una persona que recibía instrucciones del Comité Ejecutivo Departamental y, a su vez, supervisaba las actividades de las diferentes secretarías –Organización, Disciplina, Agitación y Propaganda, Defensa, Economía, Juventud, Femenina, Prensa y Redacción, Exterior, etcétera–, bajo su mando y la labor de las bases[27].

Según una fuente, entre los años 1932 y 1933 el PAP contaba con más de 1500 miembros en la ciudad de Cajamarca y la zona colindante[28]. En los otros distritos de la provincia también hubo una fuerte presencia de militantes, y lo propio ocurrió en las otras provincias del departamento. Efectivamente, el primer secretario general del PAP cajamarquino, Nazario Chávez Aliaga, no exageró cuando, años más tarde, escribió que ya a fines de 1931 y comienzos de 1932 el APRA se había convertido «en un baluarte político en aquella región»[29]. Esto se debía a dos razones: el carisma y capacidad de organización de Haya (a pesar de sus muchos otros defectos, su destreza con respecto a estos puntos es difícil de negar), y la habilidad política y dedicación de la primera generación de militantes apristas cajamarquinos.

LA BASE SOCIAL DEL PAP, 1930-1935: LAS CLASES MEDIAS

¿Cuál fue la base social de este "baluarte político" en Cajamarca? En cuanto a esto, es necesario subrayar que la estrategia política de Haya –con su énfasis en un frente amplio que agrupaba a "trabajadores manuales e intelectuales" en una lucha contra el imperialismo y el feudalismo– era muy apropiada en relación con la estructura social que caracterizaba la sierra cajamarquina en 1930. No había una clase proletaria industrial importante, porque las minas de Hualgayoc, Sayapullo y otros lugares eran pequeñas. Tampoco había grandes concentraciones de proletariado agrícola: entre 1900 y 1930 muchas familias rurales estuvieron involucradas en un proceso de proletarización, pero casi toda la población del campo poseía tierras. Además, en las zonas rurales la población ganaba su subsistencia a través de una miríada de actividades económicas y ocupacionales, resultando en redes de relaciones sociales muy complicadas. Dentro de la estructura social de Cajamarca, en Cajabamba y otros pueblos del departamento había proletarios "puros", pero eran relativamente pocos; al mismo tiempo, la presencia de los artesanos y otros sectores de la "pequeña burguesía" era fuerte. En estas circunstancias, un frente que reunía a varias

27. Ibíd.

28. Véase el testimonio de Julio Garrido Malaver ante el Cuerpo de Investigaciones e Inteligencia (ADC/FDP/SpC), 20 de julio de 1933.

29. Chávez Aliaga, ob. cit., p. 76.

clases tenía más posibilidades de lograr un arrastre de masas que una línea política que daba prioridad y se dirigía principalmente a una sola clase (como fue la línea política del PCP, el competidor principal del PAP dentro de la izquierda, cuya acción fue impedida por la línea sectaria e infantilista impuesta por el Comintern estalinizado durante su desastroso "Tercer Período" [1928-1934].

Como parte de esta política de un "frente de clases oprimidas", en *El antiimperialismo y el APRA* y otros trabajos Haya argumentó que las clases medias tendrían el papel de catalizador, dirección y orientación[30]. Tomando esto en cuenta, vale la pena dividir en dos grupos la base social del PAP en Cajamarca: (i) aquel sector intermedio, numéricamente pequeño, pero que cumplía un papel clave en la divulgación de la doctrina aprista; y, (ii) los sectores populares que formaron la gran mayoría de los militantes del partido.

Respecto al primero, un sector de la clase media que aportó mucho a la expansión vertiginosa del PAP a principios de los años 30 fue el magisterio, especialmente aquellos profesores que trabajaban en las zonas rurales y los pequeños pueblos. Durante el «oncenio», el sistema de educación nacional creció pero no fue financiado adecuadamente, y cuando se produjo la crisis económica mundial en 1929 hubo cortes en el presupuesto, una reducción de sueldos y demoras en el pago. Esto causó mucho descontento entre los maestros, quienes reclamaron mejores salarios y un incremento en el presupuesto para su sector. El PAP supo canalizar este sentimiento e impulsó la sindicalización del magisterio entre los primeros meses de 1931. En esta labor política, los activistas apristas tuvieron la perspicacia para no sólo buscar apoyo a los reclamos económicos, sino que también hablaron de otros problemas que recibieron buena acogida, como la necesidad de secularizar el sistema educativo y modernizar el currículo. Aparte de estos factores, el llamado aprista a la transformación económica, social y política del país, junto con una lucha contra el imperialismo, el gamonalismo y la oligarquía civilista, fueron otros aspectos del programa del partido que encontraron simpatía entre el profesorado[31].

El resultado de todo esto fue que en el mes de agosto de 1931 la gran mayoría de los profesores de Cajamarca ya pertenecía al recién fundado Sindicato de Maestros. Predominaron en este gremio las ideas apristas; el

30. Haya de la Torre, Víctor Raúl: *El antiimperialismo y el APRA*. Lima: Imprenta Amauta, 1972 (4ª edición). Véanse especialmente los capítulos II, III y V.

31. Véase *El Perú*, 25 de mayo de 1931. En otra edición, el periódico reclamó un mejor servicio educativo y aumentos de salarios, porque "En todos los gobiernos perenne hibridaje demagógico, caudillesco, oligárquico el presupuesto anual no dejó para el magisterio sino las migas del reparto. Con las migas del banquete administrativo hambrearon a los maestros de escuela". Además, el artículo lamentó la influencia de los militares, los caudillos y la Iglesia sobre el sistema educativo (ibíd., 3 de julio de 1931).

secretario general, Silvio Ríos, era del PAP, y el sindicato imprimió su propio periódico llamado *La Voz del Maestro*, que propagó la línea aprista[32]. En este trabajo político, es de suponer que Chávez Aliaga ejerció mucha influencia, dado que él había sido profesor en el Colegio San Ramón, el semillero de maestros en Cajamarca. Así, tuvo una amplia red de contactos en el sector, y como era un buen profesor, gozó de prestigio; además, cuando los estudiantes de San Ramón fueron a la huelga en el mes de octubre de 1930, Chávez Aliaga los respaldó a través de las páginas de *El Perú*[33].

Este crecimiento de las ideas apristas en el magisterio local fue sumamente importante en términos políticos. Acantonados en los pueblitos y caseríos, los profesores estuvieron en constante contacto con el pueblo. Gracias a que era gente letrada, muchos de ellos gozaron de la estima y el afecto de la población, especialmente de la juventud y de los habitantes del campo. Los maestros eran entonces un punto de enlace crucial entre el partido y la población, una situación que les permitió divulgar el mensaje de Haya a miles de cajamarquinos anteriormente excluidos por el sistema político tradicional.

Otro sector de la clase media que cumplió un papel importantísimo en el desarrollo del PAP fueron los abogados, los jueces de la Corte ubicada en Cajamarca y otros funcionarios del fuero judicial que ejercían sus actividades en las provincias. La mayoría de ellos había estudiado Derecho en la Universidad de Trujillo, donde tuvieron contacto con el círculo de Haya y el grupo "Norte" del cajamarquino Antenor Orrego. Por ejemplo, el candidato a la diputación provincial de Contumazá en los comicios de 1931 fue Nicanor León Díaz. León Díaz era de la misma generación de Haya y había egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Trujillo en 1921, cuando comenzó a trabajar por "la reivindicación de los derechos de las clases explotadas, a las que ha defendido con entereza y honradez y en forma más desinteresada"[34].

Entre 1931 y 1935 el brazo derecho del secretario general del PAP en Cajamarca fue el doctor Mariano Burga Chávez, quien organizó y coordinó las actividades de los abogados apristas en la provincia. Este grupo tuvo importancia dentro de las filas del partido en varios niveles: los "doctores" dieron prestigio a la flamante organización política y cumplieron un papel clave en el realce de su imagen frente a la población en general[35]. Aparte

32. Ibíd., 25 de agosto de 1931. También véase la carta de Ríos al prefecto en Archivo Departamental de Cajamarca/Fondo Documental de la Prefectura/Particulares (ADC/FDP/Pa), 13 de julio de 1931.

33. *El Perú*, 18 de octubre de 1930. También véase *El Día*, 21 de octubre de 1930.

34. Ibíd., 4 de agosto de 1931. León Díaz recibió 3565 votos, y fue elegido por mayoría al Congreso.

35. En las elecciones de 1931, de los candidatos del APRA para la provincia de Cajamarca, dos eran abogados y el otro ingeniero.

de esto, la fuerte presencia aprista entre las profesiones legales del departamento permitió al PAP difundir su mensaje político a numerosas personas, tanto en el campo como en la ciudad. Cualquier miembro de la población urbana con un problema civil o criminal se acercaba a los abogados, mientras en las zonas rurales corría la voz de que ya había ciertos "doctores" que simpatizaban con ellos, abogados que no cobraban mucho e incluso atendían consultas gratis y estaban dispuestos a respaldarlos en la lucha por sus derechos. Así, en poco tiempo estos abogados progresistas e indigenistas comenzaron a tener fama en la región como defensores de los pobres, situación que les permitió mantener un contacto regular con la gente del campo, especialmente con aquellos campesinos que surgieron como dirigentes de su caserío o comunidad. Así fue posible el establecimiento de lazos entre prominentes apristas de la ciudad y un grupo de luchadores sociales en el campo, y, a través de éstos, con la masa campesina.

Un ejemplo de cómo se forjaron estas relaciones y de sus consecuencias políticas es el caso de Wenceslao Honorio Arroyo y los moradores de las comunidades campesinas de San Juan de Yanac, San Juan de Cachilgón, La Rinconada y Ogoríz. En 1928 Arroyo era un joven abogado recién egresado de la Universidad de Trujillo con pensamientos reformistas e indigenistas. Un día de setiembre de 1928 un grupo de comuneros visitó su despacho en la ciudad de Cajamarca para pedir su apoyo en un conflicto sobre tierras y aguas que libraban con la vecina hacienda de Huacraruco, propiedad de la Empresa Agrícola Chicama Limitada. Arroyo aceptó la comisión y en los años siguientes actuó hábilmente a favor de los intereses de los sanjuaneros, con los que logró establecer muy buenas relaciones[36]. En diciembre de 1930, cuando se inscribió en las filas del APRA, el abogado estaba en buenas condiciones para impulsar la organización aprista entre la población de esta zona, y en poco tiempo el distrito de San Juan se convirtió en una de las bases más sólidas del PAP en el campo cajamarquino. Obviamente, hubo otros factores que explican este hecho, pero la actuación de Arroyo influyó profundamente.

En fin, la aparición de un grupo de abogados y jueces que poseían ideales izquierdistas fue trascendente, no sólo porque ayudó a socavar el predominio de los hacendados en el fuero judicial del departamento, sino también porque permitió por primera vez la participación de amplios sectores del campesinado en un partido político moderno.

Aparte de los maestros y abogados, el desarrollo del PAP en Cajamarca entre 1930 y 1935 estuvo impulsado por el reclutamiento en sus filas de un

36. Para más detalles acerca de este caso, véase Taylor, Lewis: *Estructuras agrarias y cambios sociales en Cajamarca*, ob. cit., pp. 270-278. En julio de 1932 Arroyo estuvo detenido en la cárcel por motivos políticos, un hecho que le dio más prestigio entre los sanjuaneros (véase ADC/FDP/SpC, 19 de julio de 1932).

buen número de individuos pertenecientes a la clase media rural, es decir, los agricultores medianos, los campesinos ricos, los compradores de ganado, los enganchadores y hasta administradores de haciendas. En cuanto a los medianos agricultores, varios de ellos habían tenido sus conflictos por tierra y agua con los hacendados y no estuvieron en contra de la propuesta aprista a favor de la parcelación de los grandes latifundios. Asimismo, los compradores de ganado y los enganchadores que trabajaron para los latifundistas a menudo se encontraron en disputa con ellos por los precios, cuentas y otros asuntos comerciales. En ciertas zonas fueron los *coqs de village* (campesinos acomodados) quienes encabezaron las reivindicaciones sociales de los campesinos.

Estos grupos intermedios de la estructura social del campo cajamarquino normalmente sabían leer y escribir, y eran receptivos a nuevas ideas políticas. Además, golpeados por la crisis económica mundial, muchos de ellos decidieron respaldar el programa de cambio social y renovación nacional propuesto por Haya[37]. El apoyo que el PAP recibió de esta clase media rural fue sumamente importante para su crecimiento y consolidación, dado que esta gente tenía influencia, prestigio social y poder en relación con la masa campesina. Podía utilizar sus lazos de patrón-cliente en beneficio del partido.

LA BASE SOCIAL DEL PAP, 1930-1935: LOS CAMPESINOS

Dejemos por el momento el papel de las clases medias en el desarrollo del PAP en Cajamarca. En relación con las clases populares, el campesinado fue el sector más numeroso de la sociedad cajamarquina (representaba 80% de la población departamental). Por esto, cualquier partido político que quisiera lograr arrastre de masas necesitaría establecer una fuerte presencia en el campesinado. Varios cambios de largo alcance que ocurrieron en el campo cajamarquino entre 1900 y 1930 facilitaron el éxito que el APRA tuvo en esta tarea. En primer lugar, el crecimiento demográfico en los caseríos y comunidades produjo la minifundización en gran escala y, en consecuencia, los miembros de muchos hogares campesinos tuvieron que migrar a los pueblos serranos o, especialmente, en la costa, en búsqueda de trabajo asalariado. Otra estrategia de supervivencia que los parcelarios podían adoptar era presentarse a una hacienda serrana para ofrecer sus servicios como jornaleros o arrendatarios.

37. Aquí vale la pena mencionar el papel de algunos sacerdotes, individuos con "jale" entre la población. No obstante el intento de *El Comercio* y otros voceros sanchezcerristas de tildar al APRA de "anticlerical", el PAP también contó con el respaldo de varios curas acantonados en las capitales distritales. Por ejemplo, en enero de 1933 el gobernador de Matara envió un telegrama al prefecto informándole que: "Cura Quiroz de Ichocán, ayer embriagado revólver en mano. Escandalizó población. Vivando voz en cuello APRA, dando mueras Gobierno. Palabras groceras (*sic*)" (ADC/FDP/SpC, 26 de enero de 1933).

Por un lado, esta creciente presión sobre la economía campesina estimuló conflictos sobre tierras con las haciendas vecinas y, por el otro lado, la migración dio nuevas experiencias al campesinado y generó en muchos de ellos una conciencia de clase. En estas circunstancias, varios puntos del programa político elaborado por Haya recibieron buena acogida en el campo, especialmente el tercer punto de su "programa máximo", referido a la nacionalización de la tierra. Frente a un proceso de minifundización y escasez de terreno para arar, los llamados de los activistas apristas a la parcelación de los latifundios permitieron al partido ganar muchos adeptos en el campo cajamarquino.

Otro aspecto de su programa político que recibió respaldo entre un sector importante del campesinado cajamarquino fue el antiimperialismo. El latifundio más extenso del departamento –las haciendas Huacraruco y Sunchubamba– era propiedad de la Empresa Agrícola Chicama Ltda. La capitalización de estas propiedades en los años 20 y 30 produjo fuertes contradicciones sociales y generó mucha hostilidad de los campesinos que vivían en las áreas colindantes contra la empresa. No fue coincidencia que en estos lugares el PAP lograra construir una base fuerte de campesinos y medianos agricultores que se unieron en una lucha contra "los gringos" (aunque no fueron gringos "yanquis", sino alemanes). Para esta gente, como para muchos otros, la lucha antiimperialista que propuso Haya tuvo una relevancia inmediata[38].

Ligado a esto, otro factor imprescindible para entender la rápida propagación de sentimientos apristas en el campo cajamarquino fue la migración. Desde las últimas décadas del siglo XIX, miles y miles de campesinos enganchados bajaron de las serranías de Cajamarca a la costa norte para laborar en las haciendas azucareras, arroceras y algodoneras. Una vez allí, cumplieron su contrato de dos o tres meses y volvieron a la sierra, pero en ese período estuvieron en otro mundo, el de congregaciones grandes de braceros, sindicatos y conflictos laborales. Después de 1930 estos sindicatos y sus dirigentes fueron del PAP; así, cuando laboraron en los valles del Chicama, Jequetepeque y otros, los migrantes cajamarquinos descubrieron la política aprista (frecuentemente en reuniones clandestinas llevadas a cabo en altas horas de la noche) y a dirigentes sindicales de esta agrupación política que los apoyaron cuando surgieron conflictos con los hacendados. Además, muchos campesinos

38. Respecto a este asunto, la política antiimperialista del APRA recibió apoyo entre la población en general, debido a las actividades de la Agencia Cajamarca, ubicada en la ciudad de Cajamarca. Esta oficina organizó la compra de grandes cantidades de comestibles y ganado para abastecer las racionarías de Casa Grande y Sausal. Para muchos cajamarquinos estas actividades fueron perniciosas, porque subieron el costo de los alimentos y el poder monopólico de la empresa "imperialista" trajo el acaparamiento de productos y su escasez en los mercados serranos.

analfabetos que bajaron a la costa aprendieron a leer y escribir mientras laboraron en Casa Grande u otros latifundios. Muchas veces los textos que se utilizaron fueron *La Tribuna* y folletos apristas traídos "por lo bajo" desde Trujillo. (Aquí vale la pena anotar que la gran mayoría de peones enganchados fueron mestizos castellanohablantes, lo que facilitó la labor de proselitismo.)

Los efectos de la crisis capitalista del año 1929 aumentaron las contradicciones de clase en el agro costeño: los patrones, lógicamente, trataron de superar la crisis a costo de los trabajadores, bajando los salarios, reduciendo otros beneficios (como las raciones) y aumentando las tareas. El PAP nació en esta coyuntura de agudos conflictos laborales, y en julio de 1931 Haya pasó en caravana por los pueblos y haciendas pronunciando discursos e impresionando a los braceros con su oratoria sobre la necesidad de la justicia social, la necesidad de cambiar la tenencia de la tierra, etcétera. En este ambiente de calor electoral y crisis económica, el apoyo al PAP de campesinos cajamarquinos que trabajaban en el litoral creció fuertemente, y después de estos hechos hubo un flujo constante de migrantes que regresaban de la costa a la sierra, pero conscientes de los puntos principales de la doctrina aprista y favorables a ella. Este hecho facilitó enormemente la divulgación de las ideas y la organización del PAP en todos los rincones del departamento de Cajamarca[39].

En este proceso también destaca la dialéctica entre los argumentos antiimperialistas del PAP y la Empresa Agrícola Chicama, el conglomerado azucarero más grande del país, el mejor organizado y el que tenía el régimen de trabajo más estricto. Casi todos los administradores de esta empresa, tanto en el campo como en la fábrica, eran alemanes, razón por la cual los conflictos laborales se entremezclaron frecuentemente con la cuestión racial: algunos de los empleados alemanes miraban con desprecio a los braceros, especialmente a los serranos que hacían los trabajos más pesados (como los macheteros y los cargadores). Al recibir este trato injusto, los "cholos" se sentían muy resentidos con los "gringos". Este aspecto racial de la vida social en Casa Grande significó que hubo una correlación entre la política antiimperialista de Haya y la vida cotidiana de estos braceros. Esta vigencia entre el programa político y la experiencia vivida aumentó el número de militantes y simpatizantes apristas en el campo cajamarquino.

39. Según un militante con muchos años en el PAP cajamarquino: "Casa Grande fue el semillero del partido en la sierra" (entrevista con Carlos Román. Cajamarca, 19 de enero del 2000). North también se refiere al papel de Casa Grande y las otras plantaciones azucareras (véase North, ob. cit., pp. 183-184).

LA BASE SOCIAL DEL PAP, 1930-1935: LA POBLACIÓN URBANA

Igual que en el campo, en las zonas urbanas de Cajamarca el programa político del PAP logró canalizar la simpatía de las clases populares. Los artesanos fueron muy golpeados por la crisis económica, que significó para ellos una reducción de los precios que recibían por sus productos y una precipitada caída de la demanda. Esto aumentó el desempleo y provocó la caída de los ingresos de un sector importante de la economía urbana, situación que permitió una mayor disposición a aceptar ideas de transformación y renovación nacional. En varias de las reuniones de la Sociedad Libre Artesanos y la sociedad Auxilio Mutuo Obrero que se celebraron en 1928 y 1929 hubo conferencias formales y discusiones informales alrededor del pensamiento y la trayectoria de personajes como Mariátegui y Haya de la Torre[40]. Muchas de estas jornadas de educación política fueron dirigidas por Nazario Chávez Aliaga, quien era muy conocido entre los artesanos. También gozó de prestigio e influencia, una situación que le permitió al editor de *El Perú* cumplir una labor de proselitismo político eficaz a favor del APRA en los años 1931 y 1932. Durante aquellos años el PAP surgió como la fuerza política dominante en todos los subsectores en que se dividió la Sociedad Obrera Libre Artesanos (carpinteros, zapateros, sastres, herreros, panaderos, etcétera). La única rama importante que no era aprista fue Comerciantes N° 1, que agrupaba a los comerciantes más pudientes.

El avance del PAP no se limitó a las secciones "tradicionales" de las clases populares urbanas de Cajamarca. También logró tener mucha influencia en las nuevas ocupaciones que aparecieron en la década de los 20, particularmente entre los choferes. Con las obras de la Conscripción Vial llevada a cabo durante el "oncenio" se había concluido la carretera entre la ciudad de Cajamarca y la estación del ferrocarril ubicada en Chilete, así como otras carreteras que unieron la capital departamental con las provincias. Esto dio como resultado una disminución del arrieraje y un creciente flujo de mercaderías y viajeros llevados en camión y carro. Aumentó el número de choferes y, a raíz de la crisis económica de 1929, entre 1930 y 1931 ocurrieron las primeras huelgas en este sector, cuando los comerciantes de Cajamarca y "algunos agentes de Chilete" pactaron para forzar una baja de las tarifas del flete[41]. Debido a las dificultades económicas que debieron enfrentar y a estos conflictos, en poco tiempo el aprismo alcanzó muchos adeptos entre los choferes cajamarquinos, que constituyeron un grupo estratégico para la organización: gozaron de buenas condiciones para divulgar la ideología del PAP por las rutas que atravesaban y podían

40. Sobre esto, véase *El Perú*, 29 de enero de 1929 y 11 de octubre de 1929.

41. Ibíd., 3 de diciembre de 1932. El sindicato de choferes de Trujillo se solidarizó con la huelga de los choferes cajamarquinos.

cumplir la importante labor de "carteros", distribuyendo la propaganda partidaria y documentos confidenciales[42].

Otro sector "nuevo" de las clases populares urbanas fueron los telegrafistas, y aquí también el APRA logró tener una fuerte presencia. Aunque fueron pocos, esta parte de la base social del PAP jugó un papel clave: su militancia permitió al partido en Cajamarca comunicarse confidencialmente con sus correligionarios en Lima, Trujillo y otros lugares del país; además, pudieron sabotear las comunicaciones oficiales cuando estallaba una sublevación. Por ejemplo, cuando surgió el "movimiento revolucionario" en Cajamarca, encabezado por Gustavo Jiménez en marzo de 1933, el subprefecto, teniente coronel Juan Dongo, se dirigió:

> inmediatamente a la oficina del telégrafo con el objeto de dar aviso a Lima, encontrando la puerta cerrada, dí (*sic*) un golpe sin obtener contestación y pocos minutos después oí gritos de "Viva la revolución", no pudiendo realizar mi ideal muy a mi pesar[43].

Aparentemente, los telegrafistas Rodolfo Rojas y Auvin Becerra eran miembros del PAP. Por este motivo, aseguraron que las autoridades no pudieron avisar a Lima de los sucesos en Cajamarca, y fueron encarcelados a raíz de su participación en el levantamiento del 11 de marzo de 1933[44].

Con el objetivo de consolidar su respaldo popular entre las clases populares y elevar su conciencia de clase, a partir de abril de 1931 el PAP cajamarquino siguió el ejemplo de Haya y Mariátegui de comienzos de la década de 1920 y estableció la Universidad Popular Casanova. Nazario Chávez Aliaga y otros prominentes líderes apristas locales dictaron las clases, y ésta fue otra iniciativa que permitió echar sólidas raíces en la cultura popular.

LA BASE SOCIAL DEL PAP, 1930-1935: LOS NUEVOS SUJETOS SOCIALES

Aparte del campesinado, los artesanos y varios sectores de la clase trabajadora urbana, el mensaje de transformación y renovación nacional que Haya

42. Según el subprefecto de Hualgayoc, la "propaganda subversiva" que circuló en la provincia vino de Pacasmayo, "valiéndose de los chaufferes, todos apristas, que hacen tráfico por esta región" (ADC/FDP/SpH, 11 de agosto de 1936). En julio de 1932, por ejemplo, el chofer José Rodríguez fue detenido con propaganda aprista (véase Archivo Departamental de Cajamarca/Fondo Documental de la Prefectura/Batallón de Seguridad del Norte, 11 de julio de 1932). Hay muchos casos parecidos.

43. ADC/FDP/SpH, 20 de marzo de 1933.

44. Ibíd., "Relación de los presos políticos y militares que se encuentran detenidos y que están complicados en el movimiento revolucionario del 11 del presente". Según este informe, Becerra y Rojas vigilaron "constantemente al Jefe de Radio, transmitiendo datos falsos". También estuvo preso el torero Francisco Cobos (a) "Charlot", por sus actividades "incitando a las masas para que se plieguen".

proponía en el primer quinquenio de la década de los 30 era recibido con mucho entusiasmo por nuevos sujetos sociales en Cajamarca, que aparecían por primera vez en el escenario político del departamento. Aquí destaca la actuación de dos sectores de la población previamente excluidos de la participación política: las mujeres y los estudiantes de la clase media y las clases populares.

Respecto al primero, aunque todavía no tenían el derecho de votar, el APRA supo responder a la aparición de círculos de mujeres (sobre todo jóvenes y de la clase media urbana) que reivindicaron los derechos de este sector en cuanto al trabajo, el hogar y la participación social y política. Por ello, el 15 de junio de 1931 se fundó el Comité Femenino del PAP en la ciudad de Cajamarca, cuya tarea principal fue movilizar a la mujer urbana y promover su participación en las actividades políticas y sociales del partido.

Para promocionar esta labor política se utilizaron las páginas del periódico *El Perú*. Así, para promover el Comité Femenino el diario publicó un editorial (utilizando un lenguaje bastante "moderno"), escrito por una de sus integrantes, con el título de "Llamado aprista a las mujeres peruanas", que argumentaba:

> Hasta ayer hemos sido consideradas como simples muñecas de aserrín sin más porvenir que el matrimonio, esclavas de toda clase de afeites, modas y frivolidades, víctimas del hogar, de nuestros padres, esposos o cuando no del hermano mayor. Hasta ayer encerradas en un marco de viejos convencionalismos y prejuicios sociales, hemos mirado con la más grande de las indiferencias nuestra propia cultura y jamás nos hemos detenido a meditar en la enorme responsabilidad social que pesa sobre nuestras conciencias y en la preparación que nos debemos para la gran batalla por nuestra liberación y reivindicación de nuestros derechos sociales y políticos. Poco y casi nada es lo que hemos hecho para adquirir un "yo" consciente, fuerte y definido. Si es verdad que vamos aprendiendo a ganarnos el pan de cada día de manera decidida y abnegada, bien que vilmente explotadas y despreciadas por la llamada clase aristócrata, por el poder y por sus leyes... Víctimas de tontos prejuicios, resultado de una educación arcaica y casi conventual, las mujeres peruanas permanecemos a la zaga de todo mejoramiento social al que bien tenemos derecho por nuestras mismas dotes intelectuales, comprensión y ninguna inferioridad de virtudes respecto al hombre.
>
> Tenemos pues, las mujeres, en nuestra condición de madres, esposas, hermanas y novias un rol importantísimo que desempeñar al lado del hombre y frente a los múltiples problemas sociales de nuestro país, cuya solución hemos mirado hasta hoy con la mayor apatía e indiferentismo (*sic*), porque sobre nosotros pesan los errores de una vetusta educación femenina y lo arcaico de nuestras leyes[45].

También aparecieron otros artículos reivindicando los derechos de la mujer y argumentando la necesidad de "incorporar a la mujer a la vida

45. *El Perú*, 6 de marzo de 1931.

social" a través de la extensión de todos los derechos cívicos y legales, así como el derecho a un mejor trato en el mercado de trabajo y en los cargos públicos, porque ellas ya ocupaban puestos y lo hacían con eficiencia[46].

Esta política respecto a los derechos de la mujer fue muy novedosa en la sociedad cajamarquina de aquel entonces. Obviamente, tuvo sus limitaciones –por ejemplo, la estructura partidaria local era mayoritariamente masculina–; sin embargo, la iniciativa del APRA representó un importante primer paso: por primera vez estimuló la participación política de las cajamarquinas, y ya por el año 1931 se veían mujeres del pueblo ocupando puestos de rango medio en el PAP[47].

En los primeros años de su existencia, el APRA logró en Cajamarca mucha influencia entre los estudiantes. La juventud recibió con mucho entusiasmo el programa antiimperialista del partido, y lo propio ocurrió con su política a favor de la justicia social y la democratización del país. A los pocos meses de su fundación, la flamante organización política contaba con un buen número de militantes y simpatizantes en el Colegio San Ramón, la Escuela Fiscal de Varones y otros centros educativos del departamento. Estos jóvenes desempeñaron un papel importante en la vida cotidiana del partido, divulgando su mensaje político y la propaganda partidaria: pintando paredes, distribuyendo los folletos y saliendo al campo en "brigadas de alfabetización" con el propósito de contactarse con el campesinado y ganar nuevos adeptos. También participaron activamente en los "movimientos revolucionarios" que estallaron en Cajamarca en los años 30[48].

Aparte de sus profesores y compañeros de colegio, muchos jóvenes se acercaron al aprismo a través de los clubes deportivos que el partido fundó en muchos de los pueblos del departamento. Éstos, así como las asociaciones culturales y educativas que se establecieron, fueron organismos claves que ayudaron al PAP a llegar a ser parte de la "cultura del pueblo" cajamarquino. La mezcla de "lo social", "lo cultural" y "lo político" permitió al partido echar raíces profundas en el pueblo, particularmente en las zonas urbanas.

La divulgación de ideas apristas entre la juventud también fue facilitada por la construcción de las nuevas carreteras y las oportunidades que esto abrió. Después de 1927, integrantes de los colegios de Trujillo, Chepén y Chiclayo comenzaron a visitar los colegios de Cajamarca para participar en torneos deportivos y hacer turismo en la sierra. Igualmente, los colegios de Cajamarca organizaron giras por la costa. En los años 30, la gran

46. Ibíd., 15 de mayo de 1931 y 21 de octubre de 1931.

47. Como es el caso de Dolores Jara, quien en 1931 era miembro de la Secretaría de Disciplina del PAP en el distrito de Ichocán (ibíd., 22 de julio de 1931).

48. Sobre esto, véanse las manifestaciones de Alejandro Tello, Julio Garrido y otros en ADC/FDP/SpC, 20 de julio de 1932.

mayoría de los colegiales costeños que viajaban a Cajamarca eran simpatizantes apristas, y en muchos casos las amistades que se desarrollaban se extendían al campo de la política. Este intercambio fue útil en la construcción del partido en otro sentido: cultivaba –entre los jóvenes apristas de Cajamarca– la noción de que formaban parte de una gran familia ("la familia aprista"), de un movimiento fuerte con presencia en todo el país.

Durante aquellos primeros años de su fundación, este sentimiento (que también fue reforzado tanto por su participación colectiva en sublevaciones fracasadas como por la dura represión del Estado) ayudó a crear una identificación muy fuerte con el partido y sembró la idea de que el militante aprista era "diferente", en el sentido de más comprometido, más dispuesto a hacer grandes sacrificios, más leal a "su" partido y más honrado comparado con miembros de otras organizaciones políticas. Los pocos activistas que quedan hoy día, que dedicaron sus vidas a construir el PAP cajamarquino, desarrollaron esta "mística aprista" en la década de los 30, cuando una nueva forma de "hacer política" llegó a la sierra norte y echó raíces profundas[49].

CONCLUSIÓN

De lo hasta aquí expuesto se desprende que el crecimiento vertiginoso del PAP en Cajamarca durante el período 1930-1935 se debió a tres factores principales. En primer lugar, el APRA tuvo la gran ventaja de contar con un líder carismático, un personaje que podía crear mística y fe entre sus seguidores y con la habilidad para canalizar la simpatía de las masas a su favor. Además, Haya formuló propuestas políticas atractivas para muchos cajamarquinos y mostró una gran capacidad de organización, lo que permitió, por primera vez en la historia del departamento, que las masas se enrolaran en un partido moderno.

En segundo lugar, el dinamismo del PAP en aquellos años reflejó el deseo de una gran parte de la población a favor de la transformación económica, social y política del Perú, es decir, de una sociedad más justa e igualitaria. Así, los puntos principales del programa aprista recibieron buena acogida en un pueblo que sufría el impacto de la crisis económica mundial y ya harto de la política tradicional.

Tercero, el partido contó en Cajamarca con un equipo de militantes dedicados, quienes, al mismo tiempo, supieron hacer llegar su mensaje político a diversos sectores de la población rural y urbana.

Entonces, en la coyuntura de los años 30 se juntaron tres factores fundamentales: el líder carismático, el pueblo y el aparato.

49. Entrevistas con Carlos Román y César Silva. Cajamarca, 19 y 20 de enero del 2000 respectivamente.

Jorge Torres

AGRONEGOCIOS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES EN EL PERÚ

Aunque la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (DL 653) declara que la agroindustria es de interés nacional, todavía no hay en el Perú un apoyo consciente al desarrollo de ésta y de los agronegocios. Es más: no hay una discusión sobre el tema de la agroindustria y los agronegocios en relación con los pequeños productores de la agricultura nacional como una opción para su modernización.

El objetivo de este documento es generar conciencia sobre la necesidad y conveniencia de la promoción de la agroindustria en el Perú. En primer lugar se propone una definición pragmática de la agroindustria y los agronegocios. En segundo lugar se discute la articulación de la agroindustria con la agricultura, con énfasis en los pequeños productores del agro. Finalmente se presenta un análisis de la agroindustria en sus dos componentes naturales: agroindustria doméstica y agroindustria de exportación, y se señalan los principales ejes de una política de apoyo a ambos componentes.

DEFINICIÓN DE AGROINDUSTRIA

La definición de agroindustria debe ser práctica. En principio, es todo procesamiento de una materia prima agropecuaria que resulta en un producto esencialmente diferente. Por ello, debe definirse en función del ámbito del sector agricultura determinado por los organismos internacionales, tales como FAO y la OMC, el que incorpora todas las partidas arancelarias ubicadas en los capítulos 1 al 24 de la Nomenclatura del Sistema Armonizado y otras partidas seleccionadas tales como maderas, cueros, algodón y lanas[1]. Por convención,

1. World Trade Organization (WTO): "The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts: Agricultural Agreement". Génova, 1995.

se divide este conjunto de partidas en un subconjunto Agricultura y otro subconjunto Agroindustria.

En todo caso, en nuestra opinión el término agroindustria debe tener una connotación muy amplia. Además del concepto usual de procesamiento de productos primarios agrícolas y pecuarios, debe incluir el concepto de agronegocios, esto es, productos modernizados de la agricultura. Por ejemplo, la selección, el tratamiento de preservación y el empaque de frutas o flores para la exportación puede no constituir un procesamiento de una materia prima agrícola, pero el resultado es un producto *esencialmente* diferente del producto primario. Estas actividades de selección-tratamiento-empaque se realizan generalmente en ambientes especiales cercanos a las plantaciones, muy similares a establecimientos "agroindustriales" con un control estricto de calidad, y ocupan una fuerza de trabajo usualmente femenina.

ARGUMENTOS PRO AGROINDUSTRIA

¿Por qué promover la agroindustria? Entre las razones que dan fundamento a la conveniencia y viabilidad de impulsar y apoyar la agroindustrialización se pueden señalar las siguientes[2]:

(i) La agroindustria reduce la perecibilidad de los productos, las pérdidas poscosecha y la estacionalidad de la oferta agropecuaria.

(ii) La agroindustria da valor agregado al producto primario.

(iii) La agroindustria acomoda la oferta a los patrones urbanos de demanda.

(iv) La agroindustria enriquece el valor nutritivo de los insumos agropecuarios.

(v) La agroindustria permite usar escalas eficientes de producción, genera empleo en zonas rurales, integra y ordena la producción en al ámbito rural, y es un medio de transmisión de información sobre mercados, precios, tecnología y financiamiento.

Además, la agroindustria es un medio importante para impulsar la articulación de la pequeña y mediana agricultura con el sistema productivo nacional. La necesidad de esta articulación deviene de la globalización, de las nuevas reglas de funcionamiento de la economía de mercado y de la creciente demanda por mayores niveles de competitividad.

Aun más: se puede adelantar la hipótesis de que de no darse una creciente articulación, los pequeños y medianos agricultores del agro tenderán a perder competitividad, ingresos y sostenibilidad. Estos efectos no podrán atenuarse a través de programas especiales, como ocurre en los

2. CEPAL/GTZ/FAO: *Agroindustria y pequeña agricultura: Vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*. Libros de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.

países desarrollados, dada la escasa capacidad del gobierno para usar políticas compensatorias.

Finalmente, hay que insistir en que la agroindustrialización ya es una vertiente de modernización de la agricultura en los principales países de América Latina (México, Chile, Brasil). Estos procesos generan nuevas oportunidades de crecimiento económico, integran verticalmente las cadenas productivas, atienden las nuevas demandas y profundizan la competitividad.

AGROINDUSTRIA DOMÉSTICA Y AGROINDUSTRIA DE EXPORTACIÓN

Desde un principio debe distinguirse claramente entre agroindustria para el consumo interno (doméstica) y agroindustria para la exportación. Las acciones de promoción y los incentivos económicos que se otorguen a estos dos tipos de agroindustria tienen una viabilidad claramente diferente según se trate de una u otra.

PROMOCIÓN DE LA AGROINDUSTRIA DOMÉSTICA

Un primer tema es dar prioridad a las agroindustrias domésticas que se desea promocionar a partir de los criterios que se mencionan a continuación:

(i) En primer lugar, se debe promover agroindustrias derivadas del procesamiento de productos agropecuarios nacionales; no se trata de favorecer la agroindustria de procesamiento del trigo importado, por ejemplo.

(ii) En segundo lugar, se debe promover actividades que representan sólo un primer procesamiento de los productos agropecuarios; no se trata de incluir industrias complejas tales como, por ejemplo, textiles sofisticados.

(iii) En tercer lugar, las agroindustrias a favorecer deben estar ubicadas en provincias y cerca del área rural; no se trata de seguir promoviendo el centralismo de Lima.

Una vez establecidas estas prioridades, se debe promover una mayor articulación agricultura-agroindustria, de manera de potenciar los procesos de difusión de tecnologías que permitan mejorar la productividad y la competitividad de los productores agropecuarios, en especial de los pequeños productores.

El mecanismo propuesto para imprimir una mayor dinámica a esta articulación agricultura-agroindustria es la *agricultura de contrato*. Conforme a estos contratos, la agroindustria se compromete a asegurar un precio de compra, a proporcionar crédito o avalarlo ante la banca comercial, a proporcionar semillas, fertilizantes y asistencia técnica, y se definen al mismo tiempo volúmenes, calidades, ritmos y lugares de entrega por parte de los productores. Este mecanismo es ampliamente usado en agronegocios en muchos países latinoamericanos como México, Chile y los de Centroamérica.

Las justificaciones para promover la agricultura de contrato se definen en función de las ventajas que los contratos de producción tienen para los productores y para la agroindustria[3]. Las ventajas para el agricultor son, entre otras:

(i) mercado seguro y precio preestablecido;
(ii) asistencia técnica que permite elevar la productividad por hectárea;
(iii) acceso a financiación;
(iv) incorporación de productos de mayor valor y de mayor intensidad de trabajo; y,
(v) aprovechamiento de mano de obra familiar.

Las ventajas para la agroindustria incluyen:

(i) delegar los riesgos inherentes a la producción agrícola;
(ii) evitar problemas derivados de relaciones salariales;
(iii) no inmovilizar capital en compra de tierras; y,
(iv) reducir los costos cuando la producción propia resulta onerosa.

La agricultura de contrato puede fomentar la expansión de articulaciones agricultura-agroindustria muy variadas, tales como tomate para pasta de tomate, las verduras y hortalizas selectas para exportación, naranja y otras frutas para jugos, caña o remolacha para azúcar, cebada para cerveza, leche para lácteos, café para café tostado seleccionado, etcétera.

Experiencias de agricultura de contrato han existido y existen en el Perú, pero en forma aislada y sin contar con mecanismos de promoción ni apoyo estatal. Un recuento de experiencias –algunas exitosas y otras no tan felices– se presenta en Figueroa[4] y en el recuadro siguiente.

Experiencias de agricultura de contrato en el Perú

Las formas que ha adoptado la articulación entre la agroindustria y los pequeños productores en el Perú son muy variadas. En Ica, la agroindustria de pasta de tomate arrienda la tierra a los pequeños productores y los contrata a la vez como trabajadores de sus propias parcelas para cultivar tomates. Esto permite subsanar la falta de un mercado de tierras y de un mercado de trabajo. Otros casos reportados de siembra por contrato son cebada para cerveza y espárragos para conserva.

3. Ibídem.

4. Figueroa, Adolfo: "Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú" (LC/L.975). Santiago de Chile: CEPAL, 1995.

La propuesta de este ensayo es discutir la posibilidad de masificar esta forma de organización de la producción agropecuaria y agroindustrial a muchos rubros de la agricultura nacional, como se ha dado en otros países de la región. Un ejemplo de amplio desarrollo de la agricultura de contrato se ha experimentado en México (véase recuadro siguiente).

Apoyo institucional a la agricultura de contrato en México

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, FIRA, del Banco de México, tienen entre sus funciones la de promover las asociaciones entre agroindustrias y pequeños productores. Para ello, después del análisis de un proyecto, el FIRA redescuenta y garantiza hasta el 90% de los créditos ofrecidos por los bancos comerciales para materializar el proyecto. Así, por ejemplo, la empresa EXPOHORT constituyó una asociación con los ejidos de Mexquititlan y Chiteje (valle de Amealco) para el cultivo de hortalizas para exportación al mercado americano. El FIRA tiene una amplia experiencia en el fomento de la agricultura de contrato en México (desde 1980) y ha apoyado la producción de aves y huevos, hortalizas, pesca, apicultura, fruticultura y actividades forestales.

G. Dutrenit y A. Oliveira: "Factores de éxito y fracaso de las asociaciones de empresarios agropecuarios y productores rurales en México". México D.F., inédito, 1991. Reportado en CEPAL/GTZ/FAO (1998).

Por supuesto, existen ciertos problemas y riesgos que se pueden derivar de una agricultura de contrato. En particular, los costos de transacción para una empresa agroindustrial de una relación con pequeños productores pueden ser altos si se los compara con los de una relación con grandes proveedores. Estos costos de transacción incluyen el transporte del material, el control de calidad y la administración de los contratos, y son crecientes en función del número de proveedores. Además, siempre hay riesgos de una desviación del producto transado a los precios previamente acordados a otros usos, o de una desviación de los insumos entregados por la agroindustria a fines distintos de los acordados.

De otro lado, existe la preocupación de que la asimetría en la distribución del poder de negociación es tan grande que los pequeños productores se tendrán que someter a las condiciones de las grandes empresas y no se podrá obtener resultados equilibrados. La intervención de instancias arbitrales es necesaria en estos casos de disparidades de poder. Sea como fuere, debe reconocerse que una agroindustria-agricultura de contrato está más cerca de una propuesta de "desarrollo con equidad" que una agroindustria con características de enclave.

Así, pues, un régimen de promoción de la agroindustria debe ser flexible y permitir la integración vertical completa que internalice las

transacciones en la empresa, si ello fuera económicamente más eficiente. De esta manera, una empresa agroindustrial puede ser propietaria de las tierras donde produce su propio insumo agrícola, asegurando así el abastecimiento, los precios de los insumos y las condiciones de calidad. Esto ya es reconocido en la Ley de Promoción de Inversiones del Sector Agrario, que en su artículo 68 dispone que cualquier empresa agroindustrial puede ser propietaria de tierras rústicas sin ninguna limitación excepto las previstas por ley.

En conclusión, un régimen de promoción debe establecer una política destinada a estimular la articulación entre la pequeña agricultura y la agroindustria y, en especial, crear las condiciones para que se desarrolle la agricultura de contrato. Así, una medida de política es contemplar incentivos y estímulos del sector público a las empresas agroindustriales para fomentar la compra de materia prima agrícola por contrato a los pequeños y medianos productores agropecuarios. El problema es que dentro del modelo económico vigente en el Perú esto puede ser visto como un esquema de subsidios y un retorno a políticas ya superadas.

Desde el inicio debe plantearse que le cabe al sector público eliminar los obstáculos principales para un amplio desarrollo de la agricultura de contrato. Lo anterior puede requerir:

(i) estimular la organización de productores en zonas donde las perspectivas de la agricultura de contrato son promisorias; y,
(ii) compensar a las agroindustrias por las tareas de capacitación, transferencia tecnológica, financiamiento y supervisión.

Dado que estas acciones eran realizadas por instituciones públicas (el Instituto Nacional de Investigación Agraria –INIA–, por ejemplo), las transferencias a las empresas agroindustriales pueden aparecer como plenamente justificables, como correctoras de fallas de mercado. Estas fallas de mercado son situaciones que generan diferencias entre los precios privados y los precios sociales y, por ende, justifican una intervención del Estado en la economía.

Sin embargo, se podría alegar que el Estado peruano no tiene actualmente los recursos para esta promoción de la agroindustria. En respuesta, se puede proponer el desarrollo de un proyecto financiado por la banca multilateral (el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo), después de un estudio concienzudo de su justificación.

En todo caso, corresponde al Estado peruano definir si una estrategia de desarrollo de la agricultura de contrato es conveniente para el país, así como establecer los fondos destinados a tal fin y los criterios para su aplicación. Nuestra tesis afirma la importancia de establecer un conjunto de estímulos para que la agroindustria ejerza una tarea de capacitación y transferencia tecnológica hacia los productores agrarios. Ello requiere de la creación de una institucionalidad, un fondo o fideicomiso público, que

puede ser administrado conjuntamente con el sector privado, para financiar los costos de transacción y de capacitación inherentes a las primeras fases de desarrollo de una agricultura de contrato.

El propósito último del fondo es tomar a su cargo el manejo de una política integral de promoción de la agroindustria en el Perú y estimular un reforzamiento de la articulación productiva agricultura-agroindustria, así como una relación más armónica de sus actores privados. El logro de estos objetivos puede requerir que el fondo considere, además de los mecanismos financieros específicos, la creación de otras instancias como:

(i) Un instituto de investigación agroindustrial que responda a las demandas de los sectores privados.

(ii) Un sistema de información, capacitación y asesoría que estimule una creciente competitividad en las diferentes agroindustrias.

(iii) Una instancia de arbitraje que permita dirimir eventuales diferencias acerca del cumplimiento de los compromisos contractuales. Estas situaciones se van a presentar inevitablemente, y debe considerarse un mecanismo de consenso para dar estabilidad y continuidad a las relaciones contractuales.

Finalmente, es importante mencionar que el proceso de agroindustrialización requiere de criterios comunes para la aplicación de políticas públicas en toda la cadena productiva. Por ello, algunos países como Argentina y Colombia han ampliado el mandato de sus ministerios de Agricultura para incluir los segmentos agroindustriales de las principales cadenas productivas. Esta reforma institucional ha tenido considerable éxito en cuanto a mejorar la integración de las políticas y promover la agroindustrialización[5].

PROMOCIÓN DE LA AGROINDUSTRIA DE EXPORTACIÓN

Otra dimensión que se debe contemplar en un régimen de promoción de la agroindustria y los pequeños productores del agro es la orientación de la producción a los mercados externos. Recordemos que la nueva estrategia económica en el Perú desde 1990 da prioridad a la apertura, la liberalización económica, la revalorización del sector privado y la reestructuración del Estado.

Las nuevas tendencias ya están implicando una reespecialización de la economía de acuerdo con sus ventajas comparativas naturales, esto es, una especialización en productos cuya elaboración requiere de recursos abundantes. En el Perú los factores más abundantes son los recursos naturales, en vista de sus enormes *stocks* de minerales, tierras, aguas, forestas y

5. Piñeiro, M. y otros: "La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible, 1999.

diversidad biológica. Es más: existe la tesis de que las explotaciones de recursos naturales tienden espontáneamente a formar y aglutinar *clusters* de actividades productivas industriales alrededor de ellas[6].

La experiencia de los 90 confirma la tesis de un renacimiento de los recursos naturales en el Perú. En los últimos años hemos sido testigos de un desarrollo acelerado del sector minero (*boom* minero) y de nuevos megaproyectos de inversión (Antamina) que orientan su producción a la exportación.

Lo natural hubiera sido que la agricultura y la agroindustria también fueran dinamizadas por el proceso de globalización de la economía, pero a la fecha estas actividades continúan estancadas. La tesis de este trabajo es que existe un gran potencial exportador de la agroindustria en el Perú. Pero, además, que es un buen negocio para el gobierno y la sociedad peruana otorgar incentivos económicos a las exportaciones agroindustriales, similares a los aplicados en otros sectores tales como la minería (el tratamiento de este sector está fundado en la Ley General de Minería de 1992).

Una explicación adelantada por algunos economistas respecto de la falta de dinamismo exportador de la agricultura y la agroindustria en los 90, es que las reformas estructurales no se han completado en el sector agricultura. Las reformas estructurales no implementadas tienen relación con el perfeccionamiento de los mercados de factores, tierra y aguas. A la fecha no se ha podido poner en marcha cabalmente la Ley de Tierras, que otorga seguridad a los derechos de propiedad existentes sobre la tierra agrícola, crea un mercado de tierras y permite una asignación más eficiente de este recurso. Tampoco se ha aprobado la Ley de Aguas, que tendría impactos similares sobre este recurso.

No obstante, ya hay signos de una tímida modernización de la agricultura y la agroindustria de la costa, con base en una expansión exportadora. La aparición de nuevos productos de exportación en los 90 es evidencia de que puede dinamizarse la exportación agrícola, a pesar de que el entorno en que compiten las empresas y los productores agrarios no fomente la creación de ventaja competitiva.

Así, los diez productos de exportación agroindustrial de mayor dinamismo en los 90, en términos de valor de exportación, son: espárragos, mangos, aceitunas, palmitos, cebollas, uvas, cochinilla, carmín, pasta de tomate y harina de marigold. Todos estos productos tienen algún grado de procesamiento agroindustrial o son objeto de actividades de selección, acondicionamiento y de empaque especial para la exportación, lo que los convierte en productos de "agronegocios". Asimismo, muchos de estos

6. Ramos, Joseph: "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales". Santiago de Chile: CEPAL (LC/R.1743/Rev 1), mayo de 1998.

commodities de exportación son producidos por medianos y pequeños productores agrarios.

Nuestra tesis es que muchos de estos productos agroindustriales tienen una alta elasticidad de demanda en los mercados foráneos y grandes elasticidades de oferta nacional, por lo que sus impactos sobre la producción y la exportación serán significativos. Pero, además, estas agroindustrias presentan eslabonamientos productivos importantes con el resto de la economía local y regional, sobre todo si se basan en la actividad de muchos pequeños productores. Ello implica que su expansión tendrá, asimismo, grandes efectos multiplicadores sobre los ingresos y el empleo en las economías locales.

Todos estos beneficios podrían lograrse si la actividad agroindustrial gozara en el Perú de tratamientos tributarios consecuentes, cosa que ocurre con la minería, que está exonerada de impuestos indirectos –incluyendo aranceles e IGV– tanto para sus inversiones como en la fase de explotación.

Se reconoce que en el Perú hay normas vigentes de apoyo a la actividad exportadora en general, para mantener la competitividad de los productos exportables, las que limitan la tributación indirecta a los insumos y bienes de capital utilizados en la producción de exportables. Así, el fraccionamiento del pago de impuestos, exoneración de aranceles y *draw-backs* son parte de la legislación vigente. Sin embargo, estos mecanismos no son universalmente aplicados.

Por todas las razones expuestas, es conveniente otorgar incentivos económicos integrales a las exportaciones agroindustriales, similares a los aplicados en otros sectores. Nuestra tesis es que el gran potencial exportador de la agroindustria en el Perú merece que la política comercial estimule el fomento a la exportación y las estrategias de penetración de mercados externos.

Las políticas de apoyo a la actividad exportadora deben potenciar la competitividad de los productos exportables a través de la eliminación de todos los sobrecostos derivados de la tributación indirecta a los insumos y bienes de capital utilizados en la producción de exportables (recordemos que se trata de "no exportar impuestos").

La promoción de la agroindustria de exportación debe basarse en una política de tratamiento tributario, integral y promocional, a estas exportaciones. En concreto, se propone una desgravación total de impuestos indirectos y una reducción del impuesto a la renta de la agroindustria y los agronegocios de exportación, y que la justificación final sea un análisis costo-beneficio de esa política para el Estado peruano.

El costo fiscal de esta política tributaria estará dado por la recaudación tributaria promedio, por concepto del impuesto a la renta, por el impuesto general a las ventas de la producción agroindustrial, por los aranceles a los insumos y por las contribuciones al otrora Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Los beneficios de la política son: (i) los impactos sobre la producción y exportación en cada agroindustria (la disminución en costos de producción desplaza la curva de oferta y genera mayor producción y mayor exportación); (ii) los impactos sobre los sectores proveedores de insumos a la agroindustria (generación de mayores demandas de materia prima agrícola por parte de los pequeños productores y de insumos de la agricultura); y, (iii) los impactos sobre los ingresos de las familias involucradas, directa e indirectamente, lo que genera nuevos efectos multiplicadores sobre la economía regional y nacional. Todos estos impactos pueden ser medidos usando un modelo insumo-producto[7].

Finalmente, el beneficio fiscal de la nueva política tributaria a la agroindustria de exportación será el siguiente. En el corto plazo habrá menores ingresos para la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) por la desgravación tributaria propuesta, pero en un plazo más bien breve se darán nuevos ingresos tributarios –por concepto de IGV, impuesto a la renta y otros– causados por el incremento de la producción y por el aumento de la demanda por insumos en otros sectores. También se incrementan los ingresos de las familias involucradas directa e indirectamente, lo que genera nuevos efectos multiplicadores sobre la economía regional y nacional. Al final del proceso, habrá un impacto sobre la recaudación tributaria generada por esta expansión de la economía. Es posible y probable, inclusive, que la nueva recaudación más que compense el costo fiscal inicial, dada la alta capacidad reactivadora de las agroindustrias.

La alta magnitud de los encadenamientos económicos que genera la agroindustrialización no es exclusiva del Perú. Según estimaciones desarrolladas para Brasil, Chile, Guatemala y México, los multiplicadores del ingreso y el empleo en el sector agroindustrial son más altos que los correspondientes a los demás sectores y a los de la economía en su conjunto[8].

En consecuencia, la propuesta es otorgar los siguientes incentivos fiscales a toda exportación de carácter agroindustrial:

(i) Mantenimiento y ampliación de todos los productos del *drawback* a la importación de insumos de la actividad.

(ii) Devolución del IGV y el ISC pagado sobre todos los insumos de la actividad.

(iii) Disminución de la tasa del impuesto a la renta del 30 al 15%.

(iv) Exoneración del impuesto a la renta (15%) para la reinversión de utilidades.

(v) Devolución anticipada del IGV a los gastos de inversión.

7. Miller, R. y P. Blair: "Input-Output Analysis: Foundations and Extensions". New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1985.

8. Schejtman, A.: "Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura", en *Revista de la CEPAL* N° 53. Santiago de Chile: CEPAL, 1994, pp. 147-157.

En cuanto al ámbito de productos agroindustriales de exportación, con este sistema caben dos alternativas. Se puede incluir cualquier partida arancelaria dentro del conjunto definido en OMC (1995): capítulos 1 al 24 de la nomenclatura más algunas partidas específicas seleccionadas (maderas, cueros, algodón, lanas). O se puede definir un ámbito de productos agroindustriales que serían favorecidos con la nueva política.

Para la definición de un ámbito de productos es posible recoger los resultados de los estudios realizados por CEPAL y reportados en CEPAL/GTZ/FAO (1998). En ese estudio se registran los principales grupos de productos con ventajas comparativas reveladas. Estos productos se recogen en el cuadro adjunto.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El objetivo de este documento es generar conciencia sobre la necesidad y conveniencia de la promoción de la agroindustria en el Perú, basada en una

Productos con ventajas comparativas reveladas del agro en el Perú

CUCI Rev 2	Grupos de productos
81	Alimentos para animales
71	Café y sucedáneos
56	Legumbres, raíces y tubérculos preparados o en conserva
263	Algodón
36	Crustáceos y moluscos pelados, sin pelar, refrigerados congelados, salados, en salmuera o secos
34	Pescado fresco (vivo o muerto) refrigerado o congelado
61,1	Azúcar sólida de remolacha o caña sin refinar
268	Lanas y otros pelos de animales (excepto *tops*)
72	Cacao
292,7	Flores y follajes, cortados
37	Pescados, crustáceos, moluscos preparados o en conserva
268,7	Lana oveja/cordero y otros pelos animales cardados o peinados, excepto *tops*
54,6	Legumbres congeladas o conservadas temporariamente
54,5	Otras legumbres, frescas o refrigeradas
58,5	Jugos de frutas y jugos de legumbres, con o sin adición de azúcar, sin fermentar ni contener licores
57,97	Aguacates, mangos, guayabas, mangostanes, frescos secos
57,7	Nueces comestibles (excepto para extracción de aceites), frescas o secas

Fuente: CEPAL/GTZ/FAO 1998.

articulación no excluyente entre las empresas agroindustriales y una miriada de pequeños productores agropecuarios. Asimismo, el objetivo es presentar lineamientos de política para una promoción de la agroindustria. El proyecto considera los componentes de agroindustria doméstica y agroindustria de exportación y presenta los ejes de la política de apoyo a cada componente.

Respecto al primer componente, la política propuesta consiste en estimular la articulación agricultura-agroindustria a través del desarrollo de la agricultura de contrato. Para ello se propone la creación de una institución especial, un Fondo de Promoción de la Agroindustria, que puede ser administrado conjuntamente con el sector privado, para financiar una primera fase de desarrollo de una moderna agricultura de contrato en el Perú. El logro de estos objetivos puede requerir que el Fondo considere las siguientes instancias:

(i) Estimular la organización de productores en zonas donde las perspectivas de la agricultura de contrato son promisorias.
(ii) Compensar a las empresas agroindustriales por las tareas de capacitación, transferencia tecnológica, financiamiento y supervisión.
(iii) Un instituto de investigación agroindustrial que responda a las demandas de los sectores privados.
(iv) Un sistema de información, capacitación y asesoría que estimule una creciente competitividad en las diferentes agroindustrias.
(v) Una instancia de arbitraje que permita dirimir eventuales diferencias acerca del cumplimiento de los compromisos contractuales.

Respecto al segundo componente, la promoción de la agroindustria de exportación debe basarse en una política de tratamiento tributario, integral y promocional, a estas exportaciones. En concreto, se propone una desgravación total de impuestos indirectos, una reducción del impuesto a la renta y un tratamiento preferencial a los gastos de inversión.

La propuesta consiste en otorgar los siguientes incentivos fiscales a toda exportación de carácter agroindustrial:

(i) Mantenimiento y ampliación a todos los productos del *draw-back* a la importación de insumos de la actividad.
(ii) Devolución del IGV e ISC pagado sobre todos los insumos de la actividad.
(iii) Disminución de la tasa del impuesto a la renta del 30 al 15%.
(iv) Exoneración del impuesto a la renta (15%) para la reinversión de utilidades.
(v) Devolución anticipada del IGV a los gastos de inversión.

Finalmente, es importante insistir en que estos incentivos fiscales son un buen negocio para el fisco, por cuanto se demuestra que los impactos

indirectos de la reactivación exportadora redundarán en un aumento de la recaudación en un breve plazo.

El fomento de la agroindustria propuesta en este documento debe ser objeto de una discusión amplia que permita su enriquecimiento de manera de alcanzar planteamientos consensuales. Además, es claro que el desarrollo agroindustrial enfrenta fuertes restricciones, que incluyen las actuales limitaciones de la base productiva agropecuaria, las que deben ser también enfrentadas integralmente.

Por todo lo anterior, un nuevo régimen de promoción de la agroindustria parece ser una condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente, para generar un crecimiento importante del sector. Es obvio que no se puede promover la agroindustria y la agricultura de contrato en el Perú por decreto. El éxito de un programa de promoción de los agronegocios tiene que considerar una institucionalidad, entendida como: (a) un marco normativo y regulatorio; (b) un ambiente macroeconómico y sectorial amigable para la inversión privada; y, (c) una entidad que promueva, facilite y cofinancie el esfuerzo de inversión y concertación para la agroindustrialización del agro peruano.

Marcel Valcárcel, Ignacio Cancino
INSTITUCIONALIDAD Y RIEGO: EL VALLE DEL CHILLÓN

El agua dulce es un bien limitado, cuyo volumen y calidad están condicionados por una serie de fenómenos entrelazados tanto de orden natural como social. A medida que su demanda crece en el mundo, se convierte en un bien muy preciado y disputado. Así, la gestión racional y sustentable del agua cobra cada vez mayor importancia, y resulta una obligación de los estados y de la sociedad civil tomar las medidas necesarias para llevarla a cabo.

El recurso hídrico es un insumo imprescindible para la agricultura. Hoy día, disponer de agua de riego de manera regular constituye en muchas partes del planeta un dolor de cabeza para los agricultores, sus organizaciones y los gobiernos respectivos. Plantea además una serie de retos para su manejo eficiente, equitativo y sostenible entre los agricultores, retos que no pueden ser enfrentados sin mediar coordinaciones entre estos últimos en condiciones sumamente particulares.

Las instituciones de riego persiguen justamente el establecimiento de dichas coordinaciones para la gestión del recurso. Ellas generan un sistema de derechos, obligaciones, reglas de operación y sanciones que estructuran las expectativas y comportamientos de los sujetos sociales involucrados alrededor del agua. De ahí entonces la importancia de contar con instituciones de riego sólidas, legitimadas y modernas.

En nuestro país son las organizaciones de riego –es decir, las Comisiones de Regantes (CR) y las Juntas de Usuarios (JU)– las que gobiernan el uso del agua para fines agrícolas. A pesar de la debacle de la institucionalidad vigente hasta los años 80 en el campo, las organizaciones de riego han subsistido. Los agricultores se han visto imposibilitados, como grupo, de abandonar totalmente dichas organizaciones, pues hacerlo hubiera comprometido su supervivencia. Empero, si bien no las disolvieron, tampoco –salvo excepciones– destacaron por mejorarlas y modernizarlas, lo que se ve reflejado en la actual infraestructura de riego y, en general, en el débil

funcionamiento de los sistemas de riego. El Estado no ha carecido de responsabilidad en esta situación, sea por omisión o por una presencia insuficiente.

Este artículo se centra en el funcionamiento institucional de la Asociación Junta de Usuarios del Río Chillón, una de las tantas organizaciones de riego existentes en el Perú. El objetivo principal es dilucidar, a partir de su matriz organizativa, cómo opera y a qué racionalidad responde el sistema de riego en el valle del Chillón.

Sostenemos que la organización del riego en el Chillón –por la estructura de la Junta de Usuarios, la distribución geográfica de las Comisiones de Regantes y el poder que ejercen los grupos que por las condiciones naturales del valle tendrían que ser lo más afectados en la distribución del agua– responde a una racionalidad que encierra grandes potencialidades, puesto que ésta aboga por un mejor y más eficiente uso del agua.

Al sostener la existencia de dicha racionalidad no queremos decir, de ninguna manera, que el sistema funcione de manera eficiente. Perduran numerosos problemas relacionados con las características físicas de este sistema, con los atributos de los actores, los arreglos institucionales, las reglas formales y los patrones reales de interacción de la organización de agricultores, que imposibilitan actualmente dicha eficiencia. Asimismo, el papel que ha cumplido y cumple el Estado en el valle y la función de importantes variables externas, principalmente los procesos de urbanización en la cuenca baja, han contribuido a la ineficiencia actual.

El texto está organizado en las siguientes secciones: primero, basados en la teoría del análisis institucional, expondremos brevemente algunas nociones teóricas sobre los componentes de todo sistema de riego; esto nos permitirá describir meridianamente el sistema de riego en el Chillón. A continuación presentaremos los más importantes atributos físicos del sistema. En tercer lugar, describiremos la estructura organizativa de los usuarios. Posteriormente daremos cuenta de las reglas operativas de funcionamiento del sistema, para pasar luego a la exposición de la lógica del conjunto del sistema de riego estudiado. Por último plantearemos algunos problemas y líneas de investigación para acercarnos a las organizaciones de riego en el Perú.

LOS SISTEMAS DE RIEGO COMO INSTITUCIONES DE ACCIÓN COLECTIVA[1]

La teoría que hemos utilizado para el estudio de la organización social del sistema de riego en el valle del Chillón es parte de la propuesta del análisis

1. Para esta sección nos hemos basado principalmente en Tang, Shui Yan: *Institutions for Collective Action: Self-Governance in Irrigation.* San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992.

institucional del manejo de recursos naturales comunes. Para esta teoría, el problema central es cómo los usuarios de agua se organizan y logran coordinar entre sí con el fin de obtener un consumo óptimo del bien.

La propuesta que utilizamos sostiene que las organizaciones de riego son la forma institucional en la que los usuarios intentan lograr dicha coordinación. Las organizaciones de riego constituyen instituciones de acción colectiva para el autogobierno del sistema. Todo sistema de riego enfrenta "situaciones de acción colectiva" referidas al mantenimiento físico del sistema y a la distribución del bien, las cuales pueden ser el resultado de arreglos institucionales bien o mal planteados. Estas situaciones de acción colectiva son enfrentadas por los actores del sistema según cuáles sean sus atributos y las características físicas del sistema de riego y, en teoría, siguiendo los arreglos institucionales planteados[2]. La intervención de los actores da como resultado la creación de una nueva situación de acción colectiva.

Los arreglos institucionales son reglas, vale decir, enunciados explícitos o tácitos que hacen referencia a prescripciones comúnmente conocidas y usadas por un grupo de participantes; fórmulas que ordenan las relaciones repetitivas de interdependencia entre los sujetos[3]. En una situación prevista en las reglas, los sujetos seleccionan acciones específicas de un gran conjunto de posibles acciones a la luz de los incentivos que éstas traerán. Los arreglos institucionales también crean un conjunto de restricciones al comportamiento de los beneficiarios del sistema. Si éstos son efectivamente reforzados, ayudan a reducir el nivel de incertidumbre enfrentado por los usuarios cuando intentan desarrollar acuerdos creíbles y arreglos cooperativos de largo aliento entre unos y otros.

Un conjunto de variables contextuales estructura diversas "situaciones de acción colectiva" en los sistemas de irrigación. Hay tres grupos de variables: las referidas a los atributos físicos del sistema; las referidas a los atributos de la comunidad de beneficiarios del sistema; y, por último, las referidas al conjunto de arreglos institucionales formales usados por los beneficiarios del sistema. Es decir, las leyes, normas o estatutos que rigen el gobierno del sistema.

En un sistema de riego, muchas veces varios de los arreglos institucionales son acuerdos formales que especifican las funciones de los actores y el *modus operandi* del sistema. Sin embargo, debido a los atributos físicos y a las características de los actores del sistema, ocurre a menudo que el comportamiento de los sujetos no responde a lo estableci-

2. Una situación de acción colectiva es por ejemplo la rotura de un canal, o la escasez de agua en tiempo de estiaje. Los actores enfrentan estas situaciones según reglas existentes en el sistema.

3. Ostrom, Elinor: "An Agenda for the Study of Institutions", en *Public Choice* 48, 1986, p. 22.

do formalmente. Así, debido a la combinación existente entre las reglas del sistema, los atributos de los actores y los atributos físicos, se generan "patrones de interacción"[4], es decir, un conjunto de acciones que realizan los sujetos y que afectan el funcionamiento del sistema de riego. Estos patrones son los que configuran el funcionamiento real del sistema. Si bien responden a varias racionalidades según los actores existentes, pueden ser entendidos figurativamente como un todo, pues sólo así es que han permitido que el sistema funcione, al margen de si lo hace de manera eficiente o no.

Detengámonos brevemente en las variables contextuales de todo sistema de riego. Éstas son fundamentales para describir ordenadamente el problema del Chillón y entender el funcionamiento de la organización de riego.

LOS ATRIBUTOS FÍSICOS DEL SISTEMA

La manera de definir los límites de un sistema de irrigación determina cómo uno identifica variables como el tamaño del sistema, el número de regantes y los arreglos institucionales relacionados con el sistema. Lo importante acá son los procesos de entrega del agua. Éstos pueden ser divididos en cuatro estados o pasos: producción, distribución, apropiación y uso[5]. La *producción* del agua refiere al conjunto de estructuras físicas que hacen factible contar con ella cuando no se la dispone por lluvias o por curso natural. En el caso del Chillón, la producción del agua se logra por la utilización de las lagunas que han sido embalsadas y que brindan agua al río en época de estiaje, así como por la presencia de reservorios. El agua tiene que ser distribuida en el sistema. La *distribución* está determinada por el cauce mismo del río. La *apropiación* se da a través de los canales que salen del río y que derivan las aguas a canales secundarios o directamente a las parcelas. El *uso* ocurre cuando el agua llega a las parcelas mismas.

La existencia de infiltraciones y resurgencias del agua, así como los puquiales y los pozos de agua, agregan complejidad a la delimitación de un sistema de riego. Forman parte del sistema en tanto se ven afectados indirectamente por la cantidad de agua que éste disponga. Por otro lado, las aguas de estos puquiales pueden ser llevadas a las estructuras de

4. Oakerson, Ronald: "Analyzing the Commons: a Framework", en Daniel Bromley, editor: *Making the Commons Work. Theory, Practice, and Policy*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992, pp. 49-51.

5. Plot, Charles y Robert Meyer: "The Technology of Public Goods, Externalities, and the Exclusion Principle", en Edwin S. Mills, editor: *Economic Analysis of Environmental Problems*. New York: National Bureau of Economic Research, 1975. Cf. también Tang, ob. cit., 1992, p. 38.

distribución, es decir, al lecho del río, con lo que se integran al sistema general.

El tamaño del sistema está dado por la cantidad de hectáreas irrigadas por las aguas que discurren desde la etapa de producción hasta la de apropiación. Y el número de usuarios es la cantidad de agricultores que emplean las aguas para fines agropecuarios[6].

Las características físicas del sistema influyen en los patrones de interacción, pero, como es evidente, también hay un conjunto de ellas que son, a la vez, resultado de patrones de interacción.

LOS ATRIBUTOS DE LOS USUARIOS

Uno de los atributos de los usuarios es la lógica de las economías agrícolas de los agricultores. La práctica del riego y la participación en el sistema de riego se inscribe dentro de la organización de un conjunto de acciones que estructuran la actividad económica de los sujetos (sea ésta exclusivamente agrícola o no) y, por lo tanto, aquéllas se ven afectadas por la específica forma que tiene esta organización. Por otro lado, la cantidad y el tipo de recursos que poseen también determina su participación directa o indirecta en el sistema de riego en tanto le permite cumplir con sus obligaciones tarifarias u otras, así como el apelar a determinadas relaciones sociales para interactuar de diverso modo en el sistema. Así, los recursos que poseen y la organización que practican en su actividad económica moldean en gran medida su participación en el sistema de riego. Acá es clave el tiempo que pueden invertir en las labores de reparación y mantenimiento, así como en las actividades organizativas propias de todo sistema de riego.

Asimismo, otro atributo importante de los actores se relaciona con la ubicación física de su parcela en el sistema. Por regla general, los beneficiarios de "la cola" están más interesados en el buen funcionamiento del sistema de riego que los de "la cabeza". Esto ocurre tanto en el ámbito del sistema en general (diferencias entre los canales principales de "la cabeza" y "la cola" del sistema) como en los canales secundarios (diferencias entre los agricultores de "la cabeza" y de "la cola" del canal secundario).

Por último, elemento central en los atributos de los actores es lo que ellos creen y piensan del sistema y su funcionamiento. Estas creencias y percepciones también van a influir en las acciones de los actores en el sistema.

6. En este caso vamos a tomar sólo a los que utilizan las aguas con fines agropecuarios, aunque en el sistema del Chillón hay otros usuarios (centros periurbanos, centros poblados, etcétera) que no forman parte de la JU del Chillón.

LAS REGLAS DEL SISTEMA

Reglas sobre la organización del sistema

Se trata de las reglas que norman la organización del riego: tanto su constitución, con sus diversos niveles de autoridad, como las funciones de cada nivel de autoridad.

Reglas operativas del sistema

Reglas delimitantes: Prescriben los requerimientos que deben reunir los individuos para que se les asigne agua.

Reglas de distribución del agua: Establecen los procedimientos por los cuales los individuos pueden obtener agua de la infraestructura de apropiación. Determinan cuánta agua (en tiempo o en volumen) y cuándo se ha de tomar.

Reglas de inversión para el mantenimiento del sistema: Estipulan quién debe invertir en el sistema; y, en el caso de los agricultores, estipulan el tipo y las cantidades de recursos requeridos por cada agricultor para el mantenimiento del sistema. Estipulan los procedimientos para la inversión en él.

Reglas de monitoreo y penalización: Las reglas de monitoreo se refieren a los procedimientos de vigilancia del cumplimiento de las reglas de operación. Las de penalización, a las acciones que se han de tomar cuando se violan las reglas del sistema. No debemos olvidar que una forma de sanción es la de tipo moral, aplicada por la colectividad si un agricultor incumple con las reglas establecidas.

Arreglos burocráticos externos

En algunos sistemas de riego, como es el caso del sistema del Chillón, el Estado ejerce injerencia en las reglas operativas y en aquéllas sobre la organización del sistema. Esta injerencia es fundamental y determina también los patrones de interacción generales y la lógica del sistema.

REGLAS FORMALES Y PATRONES DE INTERACCIÓN

Todas las reglas que hemos visto pueden o no tener un grado de formalización. Pero una cosa son las reglas y los acuerdos formales, y otra la manera en la que realmente actúan los individuos. Los agricultores deben comportarse en el sistema siguiendo las normas establecidas, pero las más de las veces crean *ad hoc* reglas de operación del sistema, reglas de la organización e incluso arreglos burocráticos externos.

Nosotros pensamos que todas las conductas de los actores estructuran patrones de interacción específicos que, a su vez, cuando se toman en

conjunto, explican la lógica del sistema en su totalidad. Esto es lo que vamos a tratar de dilucidar en las páginas siguientes.

LOS ATRIBUTOS FÍSICOS DEL SISTEMA DE RIEGO EN EL CHILLÓN

Al norte de la ciudad de Lima, a 20 kilómetros de trayectoria por la carretera Panamericana, se sitúa el valle del Chillón. Tiene una extensión o área de drenaje de 2444 km^2. De ésta, 42% –o sea 1039 km^2– corresponde a la cuenca húmeda, denominada así por hallarse por encima de la cota de los 2500 msnm, límite inferior fijado al área que se estima contribuye efectivamente al escurrimiento superficial. Limita por el norte con las cuencas de Chancay-Huaral, por el sur con el valle del Rímac, por el este con el valle del Mantaro y por el oeste con el océano Pacífico. En términos de demarcación política cubre a la provincia de Canta y a los distritos de Carabayllo, Puente Piedra, Ventanilla y parte de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres, integrados a la provincia de Lima.

Esta cuenca debe su nombre al río Chillón, que nace en la laguna de Chonta, en las alturas de la Cordillera de La Viuda, y recorre una distancia de 126 kilómetros hasta su desembocadura en el océano Pacífico. El río presenta un régimen de descargas irregular en extremo y torrentoso. Éstas son parcialmente reguladas por un grupo de lagunas de las partes altas, que sirven para complementar las necesidades de riego de los agricultores en las partes media y baja de la cuenca (ámbito que cubre la JU) en el período de estiaje[7] . Adicionalmente, en la zona superior y media-alta del ámbito de la JU existen puquiales que contribuyen comparativamente en pequeña medida a la descarga total del río, pero que son vitales para el riego de algunas CR. Las precipitaciones son insignificantes en la parte alta e inexistentes en la parte media y baja, lo que ocasiona que la agricultura sea totalmente dependiente del sistema de riego.

De los tres valles de la Gran Lima, el que conserva las mayores áreas cultivadas es justamente el valle del Chillón. En la actualidad hay alrededor de 8000 hectáreas bajo riego. Los cultivos predominantes son las hortalizas, que demandan mayor cantidad de agua que los antiguamente existentes (maíz y algodón). Este cambio en los cultivos reclama una mayor dotación de agua por parte del sistema de riego, exigiéndolo en extremo. La actividad agropecuaria resulta de suma importancia, pues

7. Las lagunas son tres: Chunchún, Leóncocha y Azulcocha, embalsadas en las partes altas de la cuenca. En su conjunto, las tres lagunas tienen una capacidad de 19,30 millones de metros cúbicos, y se llenan por lo común todos los años. El estiaje del río Chillón cubre los meses de mayo a diciembre, y el promedio mínimo del cauce es de 1,5 m^3. En dicho período se genera el mayor déficit de este recurso. El período de avenida va de enero a abril, meses en que el río carga agua por las lluvias y deshielos en las partes altas de la cuenca.

constituye una de las fuentes abastecedoras de productos alimenticios para la población de la megalópolis limeña.

El acuífero del Chillón está siendo explotado con cierta intensidad, sin respetar el equilibrio entre lo que se extrae y su reposición. Consecuencia de ello es el descenso del nivel freático más de 10 metros de profundidad durante los últimos 30 años. Problema que podría agravarse aún más cuando se ponga en marcha el proyecto de SEDAPAL, que supone una planta de tratamiento y 28 pozos para dotar de agua a más de 700 000 pobladores del cono norte a partir del próximo año[8].

En suma, el agua superficial constituye la fuente principal de riego en el Chillón. Cabe señalar, no obstante, que las aguas subterráneas son de primera importancia durante el período de estiaje.

La infraestructura de riego que sirve de agua a la superficie agrícola de la JU consiste en obras de represamiento de lagunas en las alturas de la cuenca, reservorios pequeños y medianos, bocatomas, tomas, canales de derivación o principales y laterales de primer y segundo orden.

El estado de la infraestructura de riego no es nada alentador: las tomas son rústicas y frágiles; la gran mayoría de canales principales son canales en tierra sin revestimiento, y presentan significativos tramos cubiertos con abundante vegetación en los taludes y con depósitos de material grueso y fino en el fondo (véase cuadro 1). Hay pérdidas por infiltraciones, debido a la ausencia de estructura de limpia y desarenadores y a la falta de un mantenimiento óptimo. La infraestructura menor es rústica, y presenta vegetación y problemas de infiltraciones por falta de mantenimiento e inversión en su mejoría. Por último, no existen medidores en todo el sistema de riego, por lo que no se puede tener claridad de dónde ni cuándo se pierde el agua[9].

Las características físicas de los sistemas de riego son el resultado de patrones de interacción entre los regantes. Pero, a la vez, si estas características son deficientes, dificultan una buena y efectiva planificación del riego, generan problemas en la distribución, incitan a la violación de las reglas operativas y, consecuentemente, dificultan el funcionamiento óptimo de las organizaciones de riego. Éste es el caso del Chillón.

LA ORGANIZACIÓN DE LOS USUARIOS DEL RIEGO EN EL CHILLÓN

La máxima instancia en la organización del riego en este valle es la Junta de Usuarios. Como es por todos conocido, las JU han adquirido progresi-

8. Diario *El Comercio*. Lima, 10 de junio de 1999.

9. Adicionalmente, el fenómeno El Niño de 1998 causó desastres en diversas tomas, bocatomas, compuertas y canales ya de por sí deficitarios y con problemas. Según la Mesa de Trabajo de ONG que operan en este valle, y de acuerdo con una evaluación rápida efectuada en marzo de 1998, los daños fueron los siguientes: 23 bocatomas perdidas y cuatro afectadas; 6,3 km de canales perdidos; tres compuertas perdidas y cinco afectadas.

Cuadro 1
Bocatomas y canales de derivación

	Parte alta	Bocatomas		Canales de derivación	
		Tipo	Caudal (m^3/s)	Tipo	Longitud (m)
1.	Huanchuy	Rústico	0,20	Revestido	1 100
2.	Llipata Alto	Rústico	0,10	Tierra	2 225
3.	Llipata Bajo	Rústico	0,35	(-) rev. y tierra (+)	1 650
4.	Quives Cabaña	Rústico	0,30	(+) rev. y tierra (-)	2 240
5.	Mayupampa	Rústico	0,20	Tierra	1 321
6.	Larancocha	Rústico	0,20	Tierra	2 010
7.	Checta Pucará	Rústico	0,30	(-) rev. y tierra (+)	3 120
8.	Huerta Vieja	Permanente	0,20	(-) rev. y tierra (+)	2 020
9.	Magdalena	Rústico	0,40	(+) rev. y tierra (-)	2 676
10.	Alcacoto Alto	Semirrústico	0,20	(-) rev. y tierra (+)	5 200
11.	Huarabi Alto	Rústico	0,60	Tierra	4 300
12.	Huarabi Bajo	Rústico	0,20	(-) rev. y tierra (+)	7 650
13.	Pay Pay-Yangas	Rústico	0,30	(-) rev. y tierra (+)	2 036
14.	Alcacoto Bajo	Rústico	0,30	(-) rev. y tierra (+)	2 900
15.	Hornillos	Rústico	0,20	(-) rev. y tierra (+)	2 840
16.	Macas	Rústico	0,30	(-) rev. y tierra (+)	9 360
17.	Zapán	Rústico	0,40	(-) rev. y tierra (+)	8 600
18.	Casablanca	Rústico	0,40	Tierra	3 900
	Parte media-alta	**Bocatomas**		**Canales de derivación**	
		Tipo	**Caudal (m^3/s)**	**Tipo**	**Longitud (m)**
1.	Huanchipuqio	Rústico	0,70	Tierra	3 800
2.	Quilca	Rústico	0,80	Tierra	5 340
3.	San Antonio	Rústico	0,40	Tierra	7 030
4.	Tambo	Rústico	0,40	Tierra	5 515
5.	Yanaconas	Rústico	0,60	Tierra	3 420
6.	Chocas Alto	Permanente	0,60	Tierra	3 454
7.	Chocas Medio	Rústico	0,50	Tierra	3 150
8.	Chocas Bajo	Rústico	0,50	Tierra	7 260
9.	Caballero	Rústico	0,70	Tierra	3 940
10.	Huarangal	Rústico	0,50	(-) rev. y tierra (+)	3 690

	Parte media-baja	Bocatomas		Canales de derivación	
		Tipo	Caudal (m^3/s)	Tipo	Longitud (m)
1.	Cañón	Permanente	5	Tierra	7 069
2.	Torre Blanca	Rústica	0,50	Tierra	5 700
3.	Con Con	Rústica	2	Tierra	13 020
4.	Infantas	Rústica	0,40	Tierra	2 700
5.	Puquio-Zapata	———	———	Tierra	1 450
6.	Puquio-Cachaza	———	———	Tierra	5 100
7.	Puquio-Choque	———	———	Tierra	2 710
8.	Puquio-Gallinazos	———	———	Tierra	2 950
	Parte baja	**Bocatomas**		**Canales de derivación**	
		Tipo	**Caudal (m^3/s)**	**Tipo**	**Longitud (m)**
1.	Naranjal	Permanente	1,50	(-) T y R (+)	11 550
2.	Chuquitanta	Rústica	1,0	(-) T y R (+)	3 700
3.	Márquez	Rústica	0,20	Tierra	1 060

Fuente: Elaborado por el equipo de investigación sobre la base de la información del Inventario del INRENA (1995).

* Como hay canales de tipo mixto –esto es, parte de tierra, parte revestido de cemento–, hemos optado por usar los signos (-) y (+) para indicar lo que prima en ellos.

vamente mayor importancia legal para el gobierno de los sistemas de riego en el Perú. Sucesivos reglamentos han ido traspasando funciones que antes cumplía el Estado a las JU. Así, se encargan de la operación, mantenimiento y mejoramiento de los sistemas de riego. Sin embargo, la autonomía de las JU es más bien limitada. Actualmente sigue siendo importante el peso formal de las Administraciones Técnicas de Distritos de Riego. Es el caso del Chillón.

La JU del Chillón comprende 15 CR, en las cuales –en la mayoría de los casos– existen pequeñas organizaciones de riego (comités de regantes o delegaturas) en el ámbito de sus canales principales y secundarios (véase cuadro 2). Los órganos de gobierno que dictan las disposiciones más importantes de estas organizaciones son sus respectivas asambleas generales. La Asamblea General de la JU está compuesta por 45 delegados, tres por cada CR. Las Juntas Directivas (JD) de la JU y de las CR son los órganos conductores y ejecutivos.

En la JD de la JU, así como en la de las CR, existen seis cargos formales, número excesivo que la misma práctica reduce a uno o dos

Cuadro 2
Ubicación de las CR, número de usuarios y área que cubren
(Cifras absolutas y relativas)

Comisión	Zona	Usuarios	%	Área (ha)	%
Carabayllo	Media/B	269	9,9	1132	12,6
San Lorenzo	Media/B	192	7,0	973	10,8
Isleta	Media/B	115	4,3	352	3,9
Caudevilla-H	Media/B	373	3,7	963	10,7
Chacra Cerro Alto	Media/B	222	8,1	470	5,2
Chacra Cerro Puquio	Media/B	174	6,4	301	3,3
La Cachaza	Media/B	285	10,5	569	6,3
Chuquitanta	Baja	163	6,0	494	5,6
Naranjal	Baja	148	5,4	387	4,3
Oquendo	Baja	143	5,3	518	5,8
Chocas	Media/A	111	4,0	581	6,5
San Antonio	Media/A	165	6,0	850	9,4
Macas	Alta	85	3,2	609	6,8
Zapan	Alta	85	3,2	380	4,2
Yangas	Alta	187	6,9	416	4,6
Total		2 717	100,0	8 995	100,0

Fuente: Elaborado por el equipo de investigación sobre la base de información de Shoemaker, Ard: "¿Qué aspectos hay que tomar en consideración en los trabajos de capacitación en el sistema de riego del valle del Chillón?". Informe de trabajo de fin de carrera. Lima, 1998. Oficina de Tarifas y Cuotas de la JU (5/1/1998).

activos y necesarios. Parecería que la Ley se hizo pensando en CR y JU cuyos integrantes se cuentan por miles, y ése no es el caso del Chillón. Se constata una formalización organizacional más artificial que real: muchos cargos pero poco funcionamiento. Así, el modelo organizativo de la JU está de alguna manera "desajustado".

El hecho más importante de la composición organizativa de la JU en el Chillón es que el mayor peso numérico de delegados de las CR de la parte media-baja y baja (véase cuadro 2) determina que sea este grupo el que, en la práctica, gobierne la Asamblea General de la JU. Además, tanto en la JD saliente de la JU como en la recientemente elegida[10], la mayoría de cargos es ejercida por los representantes de la parte media-baja y baja de las CR;

10. Después de cuatro años en el poder, la JD de la JU fue renovada. Las elecciones se produjeron en abril de este año.

dicho sea de paso, los cargos estratégicos son ocupados únicamente por este grupo de representantes.

La preponderancia de las CR de la parte media-baja y baja en la Asamblea General y en la JD es de crucial importancia para el funcionamiento del sistema de riego en su conjunto. Gran parte de los méritos de la gestión de la JU, pero también de sus dificultades, encuentra su explicación en este hecho fundamental.

Otro aspecto importante del funcionamiento real de la JD de la JU es que a pesar de los esfuerzos realizados por ésta para llegar al usuario, éstos en gran medida no han dado los resultados esperados. Muchos usuarios desconocen quiénes conforman la JD de la JU, e incluso hay quienes no saben qué cosa es exactamente la Junta y la confunden con el Ministerio de Agricultura. Este hecho dificulta el buen funcionamiento del sistema, al no haber mecanismos de identidad colectiva, sentido de pertenencia, confianza y legitimidad en la dirección de éste.

La JU tiene, por ley, la potestad de contratar un gerente técnico, quien debe ejecutar todas las acciones de operación y mantenimiento del sistema de riego mayor, así como encargarse del cobro de la tarifa de agua y de su administración contable. El funcionamiento de la Gerencia Técnica ha sido muy irregular en el Chillón. Lo que ha primado es la poca continuidad de la labor de los gerentes en el cargo (uno por año). Esto impide acumular conocimientos, experiencias y dar estabilidad a los planes de trabajo de la Junta, sobre todo si se quiere actuar con visión de mediano y largo plazo.

Los sectoristas –actores importantes del sistema–, personal de campo empleado bajo la responsabilidad del gerente técnico, tienen por funciones la operación y monitoreo efectivos del sistema de riego. En la JU del Chillón son sólo tres. Es decir, la proporción es de un sectorista por cada 933 usuarios de riego, y para el control de 2666 hectáreas y 56 kilómetros de canales principales promedio. Evidentemente, se trata de una proporción desmesurada para efectuar un trabajo eficiente y directo. La razón de esta poca cantidad de sectoristas, según la dirigencia de la JU, es la limitación de los recursos económicos.

La situación organizativa de las 15 CR es precaria. En la práctica, la mayoría no cuenta con toda su JD en funciones y está desprovista de estatutos; por lo tanto, las funciones de sus directivos y los derechos y obligaciones de sus usuarios no están claros. Además, las CR operan sin planes ni programas de trabajo, actúan de manera inmediatista y no tienen ninguna participación en el cobro de la tarifa de agua.

El nivel de asistencia a las asambleas y de participación de los usuarios en las CR resulta muy irregular, y es en general deficiente. Por otro lado, muchas veces los presidentes de estas CR tienen tal desvinculación de sus bases que no conocen a sus usuarios y éstos tampoco a aquéllos. Este último hecho se explica sólo en parte por las dificultades de movilización y la gran extensión de tierras en algunas comisiones.

En todo el ámbito de la Junta existe un número indeterminado de delegados de canal. A pesar de no llevar un registro de éstos, la JU reconoce su importancia para la coordinación de las tareas de operación del sistema, la comunicación con las bases y, en general, el mejor funcionamiento de la organización. Así, los delegados constituyen el nexo real entre los usuarios de base y los presidentes de las CR. También los sectoristas se apoyan en ellos para el reparto de las directivas de la JU que deben llegar a los usuarios.

Por último, para terminar con la estructura organizativa de la JU no podemos dejar de lado al usuario. Éstos son los actores individuales del sistema de riego. Se trata de aproximadamente 2800, aunque ésta no es una cifra exacta: hay una diferencia, aunque pequeña, entre los usuarios formales, inscritos en el Padrón de Regantes, y los realmente existentes en el ámbito de la Junta.

Los usuarios del Chillón se caracterizan por ser pequeños propietarios con menos de 10 hectáreas. Su producción, predominantemente de panllevar, se destina al mercado limeño. La mayoría son varones y la edad promedio es de 50 años. Presentan un limitado nivel de escolaridad, lo que dificulta su accionar en la organización del riego. La gran mayoría también son propietarios de la tierra, aunque hay quienes la arriendan y quienes simplemente son trabajadores permanentes encargados de su conducción.

LA ADMINISTRACIÓN TÉCNICA DEL DISTRITO DE RIEGO EN EL CHILLÓN

No podemos terminar este acápite sin señalar que el Estado mantiene su presencia en el campo mediante la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR). Actualmente existe una subadministración encargada exclusivamente del Chillón. Sin embargo, ésta sólo cuenta con un ingeniero a cargo de todo el valle y, evidentemente, no puede cumplir con las obligaciones de monitoreo y penalización que la Ley le demanda.

Las relaciones entre la ATDR y la JU son tensas pero diplomáticas. Las recientes elecciones para la JU se han debido a una evaluación de la Administración que descalificaba el funcionamiento de 11 de las 15 CR. La JU ha aceptado dicha evaluación. Lo que no acepta la JU es el pobre desempeño del organismo del Estado en la sanción y ejecución de penalizaciones para los infractores del sistema de riego. Como veremos a continuación, gran parte de los problemas de éste se debe a un deficiente grado de penalización de las faltas cometidas por los regantes.

LAS REGLAS OPERATIVAS DEL SISTEMA DE RIEGO

Cuatro son los tipos de reglas operativas: las reglas delimitantes, las de distribución, las de inversión en el sistema y las de monitoreo y penalización. Los cuatro son contemplados con desigual extensión y profundidad en el *corpus* legal existente para el riego en el Perú.

REGLAS OPERATIVAS DELIMITANTES

Las reglas delimitantes del sistema del Chillón tienen el criterio del pago de la tarifa y de la membresía en la organización de usuarios (reconocida por la ATDR) como requisitos para pertenecer al sistema de riego. De éstos, el primero es el más importante.

Justamente la regla delimitante que es violada de forma masiva en la JU es la regla que dice que sólo tendrán acceso al agua aquellos individuos que paguen la tarifa de agua. No conocemos con exactitud cuántos son los agricultores que dejan de pagar la tarifa de agua; lo cierto es que constituyen un grupo significativo y, por lo tanto, dificultan en un elevado grado el funcionamiento de la JU[11]. Los recursos son escasos, y las necesidades muy grandes. Recordemos que todas las funciones de la JU deben cubrirse con el monto recaudado por la tarifa. Así, la JU pierde capacidad y por lo tanto legitimidad para cubrir los gastos operativos del sistema.

Entre las razones que explican este significativo porcentaje de morosos debemos señalar que las de carácter económico tienen un peso importante pero no predominante. Pensamos más bien que hay otras razones importantes que explican el porqué los agricultores evaden la obligación de pagar la tarifa, y tienen que ver con la imagen que se forman de la JU y de su accionar.

En primer lugar, existe un profundo desconocimiento de los agricultores en lo que se refiere al manejo económico de la JU. No se sabe a ciencia cierta cuánto dinero recauda la JU y a qué se destina este dinero. Así, el manejo económico resulta ser una especie de "caja negra" para el agricultor común y corriente e incluso para las propias autoridades de las CR. Este desconocimiento abona una desconfianza del manejo económico que contribuye al incumplimiento de las obligaciones económicas como usuarios. En la JU los usuarios del sistema carecen de mecanismos institucionales sólidos y permanentes para acceder a la información y la participación en el manejo económico.

11. Creemos que la información más cercana a la verdad es la recibida de boca del mismo presidente de la Junta, quien nos dijo que en el año 1998 recaudaron algo de 300 mil soles, lo que representa un porcentaje que cubre alrededor del 45% de las hectáreas de la JU (recordemos que se paga dinero por hectárea y no por usuario). Suponiendo que son los agricultores con mayor hectareaje los que más pagan, es probable que el porcentaje de usuarios formales que se encuentran al día gire alrededor del 30% para ese año. Recordemos que el año 1998 ha sido un año crítico para la agricultura del valle, que vio decaer su producción significativamente debido al fenómeno El Niño, por lo que podemos suponer que el porcentaje promedio de usuarios formales que año tras año pagan la tarifa en el Chillón está por encima del 40% e incluso quizá alrededor del 50%. El tema de las tarifas es muy delicado, porque es el nervio central del manejo económico de la JU. Ésa es la razón por la que no manejamos cifras exactas, ya que no se habla abiertamente, ni, menos, documentadamente, sobre montos recaudados y gastados.

Otra razón para la violación de la norma del pago de la tarifa se relaciona con las cuotas que los agricultores de algunas CR realizan para la operación del sistema, y específicamente para que el agua les llegue. Son las llamadas "tarifas internas" o "prorratas" que se cobran para acceder al agua. Muchos agricultores argumentan que es injusto pagar la tarifa de agua cuando tienen que pagar las tarifas internas, máxime cuando estas últimas sirven para financiar actividades o tareas que la JU y su gerencia técnica deberían cubrir. La existencia de tarifas internas en varias comisiones genera en el sistema de riego el reemplazo de las reglas delimitantes formales de la JU por otras reales, en este caso de las CR.

Todo este sistema de tarifas internas –que muchas veces se superpone o reemplaza la tarifa de agua de la JU– se deriva de los patrones de interacción de todo el sistema de riego. Así, algunas CR terminan reemplazando a la JU en funciones que ésta debe cumplir y estableciendo sus propias reglas operativas delimitantes, desvirtuando las reglas delimitantes generales para todo el ámbito de la JU.

Otra razón más para la violación de las reglas delimitantes formales es la ausencia de mecanismos de sanción en casi todos los sectores del ámbito de la JU. Por múltiples razones, no existen –o no están lo suficientemente generalizados– mecanismos coercitivos efectivos y legítimos para que los agricultores paguen la tarifa de agua.

REGLAS OPERATIVAS DE DISTRIBUCIÓN DEL AGUA

Ante la inexistencia de medidores volumétricos de agua que impide utilizar este criterio para el reparto del recurso, se ha optado por el criterio de un tiempo designado para el reparto de agua como el central para estructurar las reglas de distribución.

El hecho más importante acá es que la *mita* es establecida por la JU y responde a la estructura de poder al interior de ella[12].

Un conjunto de atributos físicos en el sistema de riego del Chillón son tomados en consideración para la asignación de un tiempo de *mita* para irrigar determinados sectores del sistema. La existencia de puquiales en diversas zonas es fundamental y explica en gran medida esta distribución. También es de resaltar la "gradación" de la cantidad de agua disponible en todo el sistema. En términos generales, más allá de los puquiales e infiltraciones existentes, la parte alta del sistema dispone de más agua que la parte baja.

12. La Ley General de Aguas define la *mita* como "la concentración de agua por sectores, durante un determinado tiempo para el abastecimiento de los mismos con toda el agua disponible". Por razones de espacio no diremos nada de los turnos de riego; éstos no carecen de problemas, pero estos últimos tienen que ver principalmente con factores internos de las comisiones y no con la lógica de la totalidad del sistema, que es lo que nos interesa aquí.

La distribución del agua muestra con toda claridad cómo es que los sectores que carecen de acceso inmediato a una fuente de agua dependen del control que se ejerza sobre las fuentes de agua alternativas en la cuenca. La forma en que las zonas sin acceso inmediato a alguna fuente de agua cercana logran tener el recurso es mediante el control de la JU. En primer lugar, como ya hemos dicho, la gran mayoría de CR se encuentran en la parte media-baja y baja. Éstas tienen 28 de los 45 miembros de la Asamblea General. Simplemente son mayoría.

En segundo lugar, las mejores CR en términos organizativos se encuentran en este grupo (a excepción de San Antonio). Por contar con una estructura de canales amplia y compleja y por no disponer de mucha agua, muchas de ellas presentan una realidad organizativa más compleja y activa que la de las comisiones de la parte media-alta y alta, lo que influye de alguna manera en su mayor participación en la JU. Por último, como hemos visto también, los principales cargos de la JD son ocupados por dirigentes de la zona en cuestión.

Los principales mecanismos de ejercicio del poder que permiten una segura e incluso mayor asignación de agua para las partes media-baja y baja son la inversión en estructuras de control (bocatomas y compuertas estables en los canales principales) en las zonas altas y en las de puquiales; estructuras de captación del agua (Toma Cañón) y de distribución (compuertas internas) en la zona media-baja; mayor énfasis en el monitoreo de las tareas operativas de mantenimiento en la parte alta; y penalización en la zona de puquiales por incumplimiento de sus obligaciones como usuarios. De estos mecanismos hablaremos enseguida.

Así, las reglas formales de distribución –es decir, el rol de riego– queda asegurado. Y, consecuentemente, en términos generales las reglas formales coinciden con las reales.

Los problemas que se presentan para el cumplimiento de las *mitas* en el Chillón son menores. Pero cuando ocurren, se deben a la insuficiencia e ineficiencia (esta última explicada en principio por la primera) del personal de la JU, ya que las comisiones no operan adecuadamente. Sólo hay tres sectoristas para todo el ámbito de la Junta.

Para terminar con el tema de la distribución del agua en *mitas* en el ámbito de toda la JU, es imprescindible mencionar que una buena distribución sólo resulta posible cuando existe un buen monitoreo y una infraestructura de riego adecuada y en buen estado. Justamente son los problemas más saltantes de la JU del Chillón. Y, como vimos antes, fundamentalmente de este grupo de problemas se derivan los de las reglas delimitantes del sistema (cobro de tarifas internas en las CR para recibir agua).

Más allá de los últimos problemas mencionados, las reglas de distribución en la JU del Chillón son bastante adecuadas, porque responden a una estructura de poder en la que las comisiones que sufren de mayores problemas con relación al abastecimiento del agua forman parte del grupo dominante o en el poder. Normalmente, el funcionamiento de los sistemas

de riego en los cuales los agricultores que adolecen de falta de agua gobiernan el sistema tiende a ser más eficiente.

REGLAS OPERATIVAS DE INVERSIÓN

En cuanto a las reglas de inversión en el sistema, el Estado sigue siendo el principal agente inversor en la construcción y mejoramiento de la infraestructura mayor de la JU, pero ya no con las obligaciones que la ley antes le imponía. Además, su accionar en este aspecto se limita a la construcción de obras de tamaño pequeño y sólo excepcionalmente mediano. Por otro lado, es de esperarse que las inversiones del Estado en infraestructura en el Chillón no sean de gran envergadura, porque no forman parte de las estrategias de desarrollo y políticas del actual régimen y, en general, del modelo de Estado y sociedad que se pretende construir.

La JU actúa como agente coordinador de las inversiones estatales. Así, comparte con el Estado la toma de decisiones en lo que respecta a dónde invertir en construcción y mejoramiento de la infraestructura mayor.

La JU muestra grandes dificultades para invertir en el sistema mayor, debido a los problemas económicos existentes. El significativo porcentaje de morosos afecta el cumplimiento de las reglas de inversión por la JU. Aun así, la directiva de la JU que estuvo al mando entre 1995 y 1999 ha hecho esfuerzos loables por canalizar y coordinar la inversión de recursos en el sistema mayor y menor de infraestructura, así como para intervenir en la reparación de ésta cuando fue afectada por los embates del fenómeno El Niño.

Respecto a la participación de las CR en la construcción de obras de infraestructura mayor, es fundamental el hecho de que la JU tiene la norma del retorno a las CR de 20% del monto por concepto de tarifa recaudada en cada una de ellas; norma no contemplada en ningún dispositivo legal de los revisados por nosotros.

Consideramos que el retorno del 20% del monto recaudado a las CR es una solución práctica al no cumplimiento de la Ley. Las CR en el Chillón no tienen ni la capacidad técnica ni la solidez organizativa como para formular presupuestos y proyectos de inversión para la infraestructura que gobiernan, única forma en la cual, según ley, pueden recibir dinero de la JU.

Nosotros pensamos que hay una lógica bastante clara en la construcción de obras de infraestructura mayor en el ámbito de la JU. Estas inversiones han sido diseñadas y ejecutadas con la intención de asegurar el suministro de agua para las zonas de escasez, es decir, de las partes media-baja y baja, que, por añadidura, es el espacio donde se concentra la mayor cantidad de CR y, por lo tanto, el poder de decisión de la Junta. No es casual que justamente en las zonas media-alta y alta, zonas de mayor cantidad de agua por su ubicación superior en la cuenca y a la vez zonas con presencia de puquiales, se haya construido la mayor cantidad de

estructuras de control (bocatomas estables y compuertas principales), y que la principal estructura de riego construida (la Toma Cañón), que cumple más una función de captación de agua que de control, se ubique en la parte media-baja.

Las acciones de inversión en infraestructura mayor, entonces, son racionales e incluso positivas. Pero lo señalado no puede hacernos obviar cuestiones de procedimiento democrático en las decisiones de inversión y de manejo económico. Si bien es cierto que en toda organización es bueno que el grupo mayoritario tome las decisiones favoreciendo justamente a la mayoría, no se pueden tomar las decisiones dejando de lado la opinión y los intereses de las minorías. Esto es justamente lo que ha pasado en la JU. Las CR de la parte alta consideran que la JU las ha dejado de lado, que representa a las partes media-baja y baja y que esto se ha visto reflejado en las inversiones en infraestructura mayor. Sin duda, esta percepción va en contra de una mayor voluntad de pago de la tarifa por los agricultores de las CR afectadas, lo que a su vez afecta la inversión en el sistema.

Por otro lado, la ejecución de obras en las CR responde a una mayor relación con la JD de la JU, a una presencia constante en la JU y no a un plan de desarrollo de la infraestructura[13].

REGLAS OPERATIVAS DE MONITOREO Y PENALIZACIÓN

Las reglas de monitoreo y penalización son las más deficientemente aplicadas en la JU del Chillón. Más allá de los problemas de la Ley, que sólo faculta a la ATDR a ejecutar las sanciones, lo cierto es que en la JU no existe el personal ni los recursos para ejercer un efectivo monitoreo y, por lo tanto, dar cuenta a la ATDR de los agricultores que violan las reglas del sistema. En esta tarea, los sectoristas hacen lo que pueden y no se dan abasto. En general, gran parte de los problemas operativos de la JU se deben a la inexistencia de mecanismos eficientes y legítimos de monitoreo y sanción.

Sin embargo, el pobre cumplimiento de las reglas de monitoreo y penalización por la JU, así como de las reglas de distribución e inversión, responde a una lógica en la cual las partes que se ven más "afectadas" son las zonas de puquiales. Así, los únicos dos casos de canales a los que se les ha cortado el agua son canales alimentados por agua de puquiales. El monitoreo y la penalización son ejercidos con mucha mayor fuerza en las partes altas y en las partes irrigadas con agua de puquiales. El monitoreo es

13. De la inversión en el sistema menor, por razones de espacio sólo diremos que se han beneficiado más ampliamente las comisiones cercanas al poder de la JU. Dejaremos de lado también los aspectos relacionados con la limpieza y mantenimiento de la infraestructura, porque no afectan en nada la lógica del sistema que estamos tratando de dilucidar.

ejercido muchas veces de manera independiente a la JU por las comisiones de la parte media-baja y baja. Ellas colocan sus propios tomeros en las bocatomas aguas arriba.

CONCLUSIÓN: LA LÓGICA DEL SISTEMA DE RIEGO EN SU CONJUNTO

Como se desprende de todo lo dicho, el hecho fundamental es que en el sistema de riego en el Chillón existe una racionalidad que explica los principales rasgos de su funcionamiento.

Hay dos factores fundamentales en el sistema de riego del Chillón. En primer lugar, la existencia de diversas fuentes de agua, sobre todo en la parte alta y media de la cuenca. Nos referimos a las lagunas y los puquiales respectivamente. Estas fuentes de agua cobran mucha relevancia para el riego en época de estiaje, que cubre la mayor parte del año. Por añadidura, existe una gradación en la cantidad de agua con la que cuenta el sistema, según la cual las partes altas disponen por lo general de una mayor cantidad del recurso que las partes bajas.

En segundo lugar, la concentración de un mayor número de CR en la parte media-baja y baja. Como hemos mencionado, el mayor peso numérico de las CR de estos sectores conduce a que tengan el poder de decisión en la Asamblea General de la JU, y a que sus directivos ocupen la mayoría y los más importantes cargos de la JD del organismo central de organización del riego en la cuenca.

Así, el sistema está gobernado justamente por los representantes de los usuarios que sufren comparativamente de mayor escasez de agua. Esto es un hecho en extremo positivo, puesto que es sabido que los sistemas de riego que son gobernados por este tipo de usuarios son los que presentan, como tendencia, un mejor aprovechamiento del agua, una mayor racionalidad en las reglas de operación del sistema y una mayor conformidad con dichas reglas.

Hay que subrayar que sólo estamos diciendo que el sistema de riego en el Chillón tiene una racionalidad. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que funcione de forma eficiente. Existen numerosos problemas que minan la eficiencia del funcionamiento del sistema de riego. En primer lugar, la predominancia de las CR de la parte media-baja y baja, a la vez que es un rasgo positivo por lo ya señalado, se constituye también en su talón de Aquiles. Sobre todo porque las formas de ejercicio del poder por parte de este sector no son del todo transparentes ni incluyen mecanismos de participación que incorporen ampliamente en el gobierno del sistema a los agricultores de la parte media-alta y alta.

En segundo lugar, en general no existen mecanismos institucionales en los cuales se establezca un diálogo fluido entre los usuarios de base, los dirigentes de las CR y los dirigentes máximos de la JU. Mucho menos existen mecanismos de participación entre estos actores del riego. Gran

parte de los problemas por los que atraviesa la JU se deben a la carencia de dichos mecanismos.

En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, la JU vive con pocos recursos, y las necesidades son muchas. Esta situación se ve reflejada en el mal estado de la infraestructura mayor y menor del sistema, la carencia de personal para el cumplimiento del monitoreo y la carencia de infraestructura logística para el gobierno del sistema. Todo esto, que es resultado de lo anterior, también se constituye en fuente de ineficiencia y de mal funcionamiento del riego.

Como conclusión, podemos decir que la organización del riego en el Chillón encierra grandes potencialidades, puesto que responde ya a una racionalidad que aboga por un mejor y más eficiente uso del agua. Lo que sucede es que se deben crear los mecanismos organizativos institucionales de información transparente y de participación activa que permitan conseguir tal estado de eficiencia.

Es necesario recordar que el Estado debe cumplir un papel activo en el sistema, apoyando el desarrollo de dichos mecanismos. No debe descuidar su función en el mejoramiento de la infraestructura mayor y debe apoyar más decididamente, con una presencia permanente, extensa y efectiva en el valle, a la Junta de Usuarios.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS ORGANIZACIONES DE RIEGO EN EL PERÚ

En nuestro país, pocas son las investigaciones que dan cuenta en forma integral de cómo funciona socialmente el sistema de riego, vale decir, cómo se organizan las CR y las JU en una determinada cuenca o región y con qué consecuencias para el mantenimiento físico, distribución y uso del bien hídrico[14]. No queremos afirmar que se carece de trabajos sobre cómo opera el riego, pero éstos están referidos sobre todo a los aspectos hidráulicos y de infraestructura. Así, de 102 JU existentes en todo el país, muy pocas han sido estudiadas. La dimensión social ha permanecido olvidada o soslayada, antes que por una supuesta decisión de los especialistas en ciencias naturales, por omisión y descuido de los profesionales de las ciencias sociales.

A pesar de ser las organizaciones de riego en el campo de las pocas que han sobrevivido a la debacle institucional, y de tener la importante tarea de administrar un bien crucial para el desarrollo del país, los científicos sociales no nos hemos detenido a examinarlas para descubrir no sólo por

14. Dos libros son la excepción: el de Oré, María Teresa: *Riego y organización social*. Lima: ITDG, 1989; y el del Grupo Permanente de Estudio sobre Riego: *Gestión del agua y crisis institucional. Un análisis multidisciplinario del riego en el Perú*. Lima: ITDG/SNV, 1993.

qué se han mantenido a lo largo del tiempo sino también cuáles son sus características más saltantes y qué potencialidades encierran para reconstruir la institucionalidad en el campo.

¿Cuáles son las características físicas de los sistemas de riego en el Perú que influyen en su funcionamiento? ¿Cuáles los atributos de los actores de estos sistemas? ¿Cómo intervienen? ¿Qué grado de cooperación y conflicto mantienen? ¿Qué arreglos institucionales y reglas (formales o no) moldean sus acciones colectivas? ¿Cómo marchan actualmente las organizaciones de riego en tanto instituciones de acción colectiva? ¿Cuáles son sus avances y dificultades? ¿Se satisfacen los requerimientos de agua? ¿Cuál es, por último, la lógica resultante de los sistemas de riego? Son preguntas pertinentes para hacer inteligible el funcionamiento de los sistemas de riego en nuestro país.

Hemos presentado sucintamente los resultados de la investigación realizada sobre la JU de la cuenca del Chillón. Queremos plantear que es necesario hacer investigaciones desde las ciencias sociales sobre los sistemas de riego, máxime cuando el desarrollo de una agricultura eficiente, y por lo tanto la acumulación en el sector agrícola, depende de su buen funcionamiento.

Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev

LA REGULACIÓN DE LOS EFECTOS EXTERNOS DE LAS TRANSFERENCIAS DE AGUA EN CHILE*

Las transferencias de agua pueden afectar adversamente a aquellos que no son parte de los procesos de decisión o de la negociación, al medio ambiente y a la estabilidad social. La existencia de externalidades plantea la posibilidad de que una transferencia de derechos de agua pueda ser beneficiosa para los compradores y los vendedores, pero ineficiente desde una perspectiva social global. En la medida en que las transferencias de agua estén vinculadas con externalidades importantes, los precios de mercado se desviarán del verdadero costo de oportunidad del agua y, por ende, no transmitirán señales de mercado precisas ni fomentarán las decisiones eficientes para usarla y transferirla. La eficiencia económica exige que se tengan en cuenta todos los costos y beneficios vinculados con esas decisiones. La teoría económica prescribe que compete a los gobiernos intervenir para corregir cualquier efecto externo y restituir o sustituir las condiciones necesarias para la eficiencia económica.

En la literatura norteamericana sobre mercados del agua se suele clasificar las externalidades más relevantes para la operación de éstos en tres grandes grupos[1]:

* Este trabajo es la segunda parte del artículo "El Código de Aguas de Chile: Entre la ideología y la realidad", publicado en nuestra edición inferior (*DA* N° 29/30, setiembre de 1999).

1. Véase, por ejemplo, Griffin, Ronald C. y Fred O. Boadu: "Water Marketing in Texas: Opportunities for Reform", en *Natural Resources Journal* N° 2, 1992; Nunn, Susan Christopher y Helen M. Ingram: "Information, the Decision Forum, and Third-party Effects in Water Transfers", en *Water Resources Research* N° 4, abril de 1988, así como Lee, Terence R. y Andrei S. Jouravlev: *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1097, octubre. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 6, 1998.

• Los efectos físicos o sobre el "caudal de retorno" (lo que se conoce en la literatura norteamericana como *return flow effects*), tales como las variaciones de caudal aguas abajo con la asignación, modificación o transferencia de derechos de agua superficial, y las variaciones de la capa freática con el uso de derechos de agua subterránea.

• Los efectos en el caudal mismo (*instream effects*), que son impactos sobre usos del agua en su propio caudal (el esparcimiento, la navegación, la pesca comercial y deportiva, los usos ambientales, etcétera).

• Los efectos sobre el área de origen (*area-of-origin effects*), que son los impactos económicos, sociales, culturales y ambientales sobre las zonas o cuencas desde las cuales el recurso se transfiere.

Estos efectos externos son la expresión de los beneficios económicos, ambientales y sociales –sustanciales y múltiples– vinculados con el agua en sus diversos usos. Tales beneficios pueden verse afectados y menoscabados por la constitución de nuevos derechos o su transferencia. Por otro lado, dado que la regulación de los efectos externos relacionados con la constitución y las transferencias de derechos de agua impone costos directos e indirectos a los usuarios, así como al resto de la economía, estos costos deben sopesarse cuidadosamente con los objetivos que la regulación persigue cumplir y sus beneficios esperados.

Estas condiciones sugieren la conveniencia de que los atributos del agua que se consideren merecedores de protección deban definirse claramente e incorporarse en las políticas de gestión del recurso, y deban elaborarse procedimientos para identificar, valorar y proteger estos atributos. Las leyes e instituciones que rijan la constitución y las transferencias de derechos de agua deben estructurarse de modo de generar información adecuada sobre las externalidades vinculadas con el agua y facilitar su seguimiento y observancia del modo menos costoso. La información hidrológica confiable es esencial para determinar quién se vería afectado por la constitución o transferencia de derechos de agua y en qué medida.

En virtud del Código de Aguas, la constitución de nuevos derechos de aprovechamiento en fuentes naturales y en obras estatales de desarrollo del recurso no puede perjudicar ni menoscabar derechos de terceros (artículo 22). Sin embargo, estos derechos no se especifican, como tampoco cómo, cuándo y en qué forma hay que protegerlos. Lo único que se dice es que las presentaciones ante la DGA que afecten o puedan afectar a terceros deben publicarse, y que los terceros que se sientan afectados en sus derechos pueden oponerse a estas presentaciones (artículos 131 y 132).

De acuerdo con la interpretación tradicional, los derechos de terceros son los de los titulares de los derechos de aprovechamiento constituidos o reconocidos de conformidad con la ley. Sin embargo, por un interesante desarrollo de la jurisprudencia administrativa de la DGA se ha concluido, especialmente desde principios de los años 90, que este requerimiento del Código de Aguas debe entenderse en el sentido de un derecho amplio, que comprende no

solamente los derechos de aprovechamiento de agua, sino también el tema ambiental, el tema de caudales ecológicos, el tema de la preservación atmosférica y otros valores que se ha considerado necesario respetar[2].

Cabe observar que aunque esta interpretación tiende a mejorar la consideración de los efectos externos en la constitución y las transferencias de derechos de agua, no se dispone de ninguna información sobre su aplicación práctica. Además, las decisiones de la DGA son apelables en los tribunales de justicia, los que tradicionalmente han sido muy formalistas en sus decisiones. En general, se puede decir que la falta de consideración de los efectos externos constituye uno de los principales defectos del Código de Aguas:

> Pero normalmente quienes transfieren estos derechos de aguas, o sea quienes participan en el acto de la reasignación, no se preocupan de otros efectos que pueda producir esa transferencia. A ellos, sólo les preocupa la necesidad de obtener un buen precio (al 'vendedor') y poder usar las aguas que corresponden a esos derechos en otros sitios (al 'comprador'). Esto no está regulado en la legislación de aguas, la que no establece ni una sola línea ni un solo artículo en relación con los 'efectos colaterales' de la transferencia. No existe una 'regulación' de las transferencias de los derechos de aguas[3].

El desconocimiento de las externalidades implica que la sociedad puede sufrir una pérdida de bienestar debido a una asignación errada de los recursos económicos causada a su vez por la mala estructuración de los incentivos y la falta de información. Puede además acentuar los problemas distributivos o de equidad.

EFECTOS SOBRE EL CAUDAL DE RETORNO

Cada vez que los usuarios aguas abajo utilizan el caudal de retorno[4], toda variación del punto de desviación o del punto de retorno, del lugar del uso

2. Peña, Humberto: Conferencia en el Foro del Sector Saneamiento sobre el Proyecto de Ley General de Aguas. Lima, 8 y 9 de enero de 1996.

3. Vergara, Alejandro: *Derecho de aguas*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1998, tomo II.

4. El caudal de retorno se produce porque normalmente sólo una pequeña parte del agua extraída de una corriente –30% en el caso del riego en Chile (Gallardo, Iván: "El desarrollo tecnológico de las áreas de riego y la contribución del INIA". *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Agricultura/Ministerio de Obras Públicas/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, febrero de 1995; Peña, H.: "Derechos y mercado de agua en Chile". *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile*, ob. cit.; Peralta, Fernando: *Ideas para la discusión de una política de riego. Su aplicación en el caso de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Tacora Ltda., s/f)– se consume. El agua que no se consume –70% en el caso del riego en Chile– retorna a la corriente en cierto punto, ya sea en forma directa, mediante el caudal de retorno superficial, o indirecta, mediante el agua subterránea, y en consecuencia puede aprovecharse aguas abajo.

o del lugar de almacenamiento, de la finalidad del uso o del tiempo de uso que altere el patrón establecido del caudal de retorno, puede perjudicar a algunos usuarios y beneficiar a otros. Además, dado que el agua superficial y la subterránea pertenecen habitualmente a un sistema hidrogeológico integrado –cabe recordar al respecto que, en Chile, las aguas subterráneas y superficiales se manejan en forma independiente sin aprovechar las ventajas que su uso conjunto ofrece[5] –, la constitución, modificación y transferencia de derechos de aguas superficiales puede afectar los derechos de los usuarios de aguas subterráneas, y viceversa.

Aunque es posible, en principio, definir y asignar derechos de agua de tal modo que los derechos de los usuarios aguas abajo no dependan del caudal de retorno[6], esto es incompatible con la necesidad de promover una utilización más completa de los recursos hídricos, pues significa no constituir derechos –por lo menos derechos seguros– sobre gran parte del agua potencialmente aprovechable. Además, cuando el agua escasea lo suficiente como para ser objeto de transacciones de mercado, "tiende también a haber partes que utilizan el caudal de retorno de los supuestos vendedores"[7].

Los efectos sobre el caudal de retorno son una importante fuente de ineficiencia en la constitución, modificación y transferencia de derechos de agua. Esta ineficiencia potencial implica que las políticas públicas que tratan de proteger a terceros de los efectos sobre el caudal de retorno son convenientes y se justifican por motivos de eficiencia porque: (i) garantizan que las transferencias no sólo sean beneficiosas para las partes, sino que resulten en una ganancia económica neta para la sociedad toda; (ii) protegen los intereses de aquellos usuarios del agua que no son parte de los procesos de decisión o de la negociación de las transferencias; y, (iii) brindan seguridad a los derechos de agua basados en el caudal de retorno y, por ende, fomentan inversiones en proyectos relacionados con el agua y promueven una utilización más completa de los recursos hídricos. El tercer factor es quizá el más importante, porque la decisión de no constituir derechos sobre el caudal de retorno o no protegerlos adecuadamente consti-

5. Peña, H.: *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua.* Trabajo presentado al Seminario Internacional "Gestión del Recurso Hídrico". Santiago de Chile, diciembre de 1996 (S.D.T. N° 21, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Aguas, octubre de 1997).

6. Paterson, John: "Rationalised Law and Well-Defined Water Rights for Improved Water Resource Management", en *Renewable Natural Resources. Economic Incentives for Improved Management*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 1989.

7. Miller, Kathleen A.: "The Right to Use versus the Right to Sell: Spillover Effects and Constraints on the Water Rights of Irrigation Organization Members", en *Water Resources Research* N° 12, diciembre de 1987.

tuye un fuerte desincentivo para las inversiones en proyectos relacionados con el agua, pues esta decisión significa que los usuarios no podrán constituir derechos –por lo menos derechos seguros– sobre más de la mitad del agua potencialmente aprovechable.

Los efectos sobre el caudal de retorno pueden ser importantes, pero suele transcurrir un tiempo antes de que se hagan perceptibles, y a menudo es difícil determinar si son el resultado de la naturaleza estocástica de los caudales fluviales o de una constitución, modificación o transferencia de derechos aguas arriba, como difícil resulta también identificar el factor causante:

> Desde el punto de vista de un usuario individual, es muy difícil percibir cuál es el impacto que pueda tener sobre ese usuario, porque muchas veces los impactos son prolongados en el tiempo, muy sutiles, son situaciones complejas, hay que entender bien el sistema en su totalidad para que verdaderamente se pueda tomar una decisión con conocimiento de causa[8].

En el Código de Aguas se distinguen los derechos consuntivos de los no consuntivos, y se señala que los primeros facultan a su titular para consumir totalmente las aguas en cualquier actividad (artículos 12 y siguientes). Se establece además que las aguas provenientes de derrames o drenajes vertidas a un cauce natural o artificial se confunden con las de éstos, lo que significa que en definitiva pasan a tener la misma naturaleza que las de esos cauces. La DGA puede constituir derechos sobre aguas provenientes de derrames y drenajes cuando su extracción se efectúe desde un cauce natural o desde una obra estatal de desarrollo del recurso –pero no desde cauces artificiales, pues éstos son de dominio privado– y una vez que se hayan confundido con las de éstas.

El uso por terceros de derrames o drenajes no constituye gravamen o servidumbre que afecte al predio que los produce, sino que son actos de mera tolerancia que no confieren posesión ni dan fundamento a prescripción (artículos 53 y siguientes). Los derechos, gravámenes o servidumbres sobre derrames y drenajes sólo pueden constituirse a favor de terceros por medio de un título, y ni siquiera el goce inmemorial basta para constituirlos.

Los derrames que escurren en forma natural a predios vecinos pueden ser usados dentro de éstos sin necesidad de obtener un derecho de aprovechamiento (artículos 43 y siguientes). Sin embargo, su producción está sujeta a las contingencias del caudal matriz y a la distribución o empleo que de las aguas se haga en el predio que los origina, por lo cual no es obligatoria ni permanente. Se establece además que la existencia de un título respecto al uso de derrames no implica limitación de una mejor

8. Peña, H.: "Derechos y mercado de agua en Chile", ob. cit.

forma de utilización de las aguas por el titular del derecho de aprovechamiento, salvo convención en contrario.

De la Región Metropolitana al norte –hay que recordar que aun cuando Chile tiene una precipitación media similar a 1500 milímetros por año, la disponibilidad de agua en esta parte del territorio nacional en general es inferior a 1000 m^3/habitante/año, e incluso en algunas zonas alcanza a tan sólo 500 m^3/habitante/año–, las extracciones superan significativamente el caudal disponible, situación que sólo se explica por el reúso reiterado del agua a lo largo del curso de los ríos[9]. Esta opinión es compartida por la mayoría de los expertos que analizan el mercado del agua en Chile. Por ejemplo, de acuerdo con Ríos y Quiroz[10], "el caudal de retorno es habitual en los ríos chilenos, y una fuente de agua muy importante para muchos usuarios". Se calcula que, en general, cerca de 70% de los usuarios de agua en el país dependen del ejercicio de derechos que hagan otros usuarios aguas arriba[11].

Si a eso se suma el hecho de que, en virtud del Código de Aguas, un titular de derechos consuntivos puede consumir totalmente las aguas en cualquier actividad, todo ello es fuente potencial de graves conflictos:

> En consecuencia, cuando una persona hace una transacción de los derechos de agua donde, efectivamente, se ha usado apenas el 30% de los volúmenes disponibles, en la realidad física ha utilizado el 30%, pero tal transacción la hace como si lo que estuviera usando es el 100%, (lo que) significa que hay un 70% de otros usuarios de aguas abajo que no han intervenido en esa transacción y hay costos o beneficios para ellos que no están presentes, y ese es evidentemente un problema importante, sobre todo pensando en el desarrollo del país en las próximas décadas, en el cual este tipo de transacciones debiera incrementarse fuertemente en algunas áreas[12].

Uno de los casos que causan especial preocupación es el de las transferencias de derechos de agua de la agricultura a la minería en la zona norte

9. Véase Muñoz, Jaime: *Gestión de acuíferos. Disponibilidad técnica y jurídica de aguas subterráneas*. Presentado en el Seminario "Institucionalidad y Gestión del Agua" (24 de noviembre) y Jornadas "I Jornadas de Derecho de Aguas" (25 de noviembre). Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa de Derecho Administrativo Económico, 1998; Peña, H.: Conferencia, ob. cit., 1996; y en *Fundamentos de las modificaciones propuestas al Código de Aguas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, abril de 1998.

10. Ríos, Mónica A. y Jorge A. Quiroz: "The Market of Water Rights in Chile: Major Issues", en *Cuadernos de Economía* N° 97. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 1995.

11. Véase Herrera, Soledad Miranda: "Derechos de aprovechamiento: ¿Quién es el dueño de las aguas?", en *El Mercurio*. Santiago de Chile, 23 de abril de 1995; y Lagos, Ricardo: *Enfrentando nuevos desafíos*. Discurso del Ministro de Obras Públicas, Sr. Ricardo Lagos, pronunciado el 14 de noviembre, con motivo de la celebración de los 25 años de la Dirección General de Aguas, 1994.

12. Peña, H.: "Derechos y mercado de agua en Chile", ob. cit., 1995.

del país. El problema radica en que al comprar derechos de agua a los agricultores, usualmente con las tierras, las empresas mineras pretenden "exportar" la totalidad del derecho adquirido a otras cuencas. Ello puede alterar gravemente el patrón establecido del caudal de retorno aguas abajo, perjudicando a los usuarios en la cuenca exportadora y beneficiando a los usuarios en la cuenca importadora si el agua de retorno de la minería no está totalmente contaminada.

En el futuro, estas situaciones tenderán a agravarse debido a nuevos requerimientos. De acuerdo con una proyección de las demandas para el período de 25 años (1992-2017) efectuada por la DGA, los requerimientos para los usos domésticos, mineros e industriales aproximadamente se duplicarán, mientras que el uso agrícola crecerá en 20%[13]. Esto significa que los reúsos del agua a lo largo del cauce se presentarán de una manera cada vez más frecuente, dada la creciente escasez de recursos hídricos disponibles.

El reúso sucesivo de aguas de retorno a lo largo del cauce se administra en algunos ríos, especialmente en las zonas áridas del país, a través de secciones o tramos de los ríos[14]. El seccionamiento de los ríos consiste en que éstos se dividen en partes –cada una de las cuales constituye un río distinto para los efectos de distribución de las aguas–, que son tramos en los que se puede agotar –y de hecho se agota– totalmente su caudal, de manera que su álveo queda al descubierto y no puede atender a los usuarios ubicados aguas abajo. En algunos casos se aplica un sistema mixto en que las secciones altas deben tributar parte de su caudal en beneficio de las secciones más bajas del cauce. Los usos de cada sección pueden agotar el agua de esa sección, pero dado que a lo largo de los cauces se van incorporando los derrames superficiales, aguas subterráneas y afluentes, las aguas afloran y se incorporan nuevamente al cauce.

Las aguas subterráneas, que se van incorporando al cauce en sus secciones más bajas, se alimentan de las fuentes cordilleranas y las precipitaciones invernales que se almacenan en el acuífero, pero también –y en un porcentaje muy importante: "hay un caudal de retorno que genera un nuevo caudal en una segunda sección el cual es nuevamente reutilizado... gran

13. Véase Muñoz, J., ob. cit.; y Peña, H.: *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996.

14. Este seccionamiento basado en condiciones hidrogeológicas debe distinguirse del "seccionamiento jurídico impuesto por la realidad administrativa o por la forma en que tradicionalmente se han distribuido las aguas en un río" (Vergara, A.: "La cuenca hidrográfica y el seccionamiento de los ríos". Presentado en la *III Convención Nacional de Regantes de Chile*. Los Ángeles, 5 y 6 de noviembre de 1993. Santiago de Chile: Confederación de Canalistas de Chile, 1993). Ese seccionamiento jurídico o administrativo se ha establecido en algunos ríos para dar la posibilidad de que exista distribución de agua por juntas de vigilancia separadas en un mismo río.

parte de las aguas que se utilizan corresponden a reúsos de agua de las partes superiores"[15] – de las aguas de infiltración superficial y profunda y los derrames provenientes de los sistemas de riego y otros usuarios aguas arriba. De esta manera, hay ríos que se dividen en dos, tres, cuatro y hasta cinco secciones, lo que significa que, en este último caso, hay agua que se reutiliza cinco veces a lo largo del cauce.

Dado que en el Código de Aguas se establece que los derechos consuntivos facultan a su titular para consumir totalmente las aguas, los usuarios de las primeras secciones tienen un derecho absoluto sobre el agua, que en un caso extremo (por ejemplo, transferencia de una cuenca a otra) podría llegar a eliminar o reducir drásticamente el caudal de retorno de que dependen los derechos de los usuarios en secciones inferiores. Asimismo, en algunos casos han surgido conflictos cuando, en las temporadas de mayor escasez, los regantes ubicados en secciones superiores –acostumbrados a disponer de la totalidad del caudal de los ríos– se negaron a tributar parte de su caudal en beneficio de las secciones inferiores[16].

Algunos consideran que en estos problemas se encuentra presente una tendencia histórica del sistema legal de aguas en Chile, la que se refiere a otorgar derechos preferenciales a los usuarios ubicados en las partes altas o cabeceras de los ríos[17]. Otros atribuyen esta debilidad estructural a una larga tradición de abordar los problemas relativos a los recursos hídricos en forma fragmentaria, la que fue reforzada notablemente en el Código de Aguas, al otorgarse una total libertad para el uso del agua a los usuarios y limitarse drásticamente la función reguladora del Estado[18]. El Código de Aguas tampoco dispone la creación de entidades de agua por cuencas, tal como se hace en las más recientes modificaciones de leyes de agua en México (Consejos de Cuenca) y de Brasil (Comitês de Bacia Hidrográfica). En definitiva, muchos derechos en las secciones inferiores de muchos ríos no son hidrológicamente seguros, y tampoco lo son legalmente, pues no existen mecanismos claros en el Código de Aguas para resolver estos conflictos. En muchos casos aparentemente no procedería la oposición, dado que el titular de derechos consuntivos no está obligado a restituir y puede usar las aguas como y en lo que desee.

15. Peña, H., Conferencia, ob. cit., 1996.

16. González del Río, José Eugenio: "Sistema Paloma: Organización y manejo de embalses y funcionamiento del mercado del agua". Seminario Internacional "Gestión del Recurso Hídrico", ob. cit.

17. Abarca, Óscar: "Dominio público, derechos de aprovechamiento y mercado de aguas en el derecho chileno". Tesis para optar al grado académico de magíster en derecho público con mención en derecho constitucional. Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa de Magíster y Postítulo en Derecho Constitucional. Profesor guía: Alejandro Vergara Blanco. Santiago de Chile, enero de 1999.

18. Peña, H.: *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996.

La administración del agua por secciones de ríos y no por cuencas tiene otros efectos negativos. El seccionamiento significa que la gestión del agua no es integral en el nivel de la cuenca o sistema de cuencas interconectadas, lo que limita severamente la posibilidad de abordar las tareas –como el control de la contaminación, erosión, crecidas, etcétera– que afectan al conjunto de usuarios del agua de la cuenca. Además, se ha planteado, por lo menos en un par de casos, que, por efectos del seccionamiento, sea éste natural o administrativo/jurídico, la primera y la segunda secciones del mismo río pueden tratarse como corrientes distintas para el otorgamiento de nuevos derechos de agua, sin importar que con esto se podrían afectar los derechos de quienes aprovechan aguas río abajo[19]. En tal virtud, se consideró que "era perfectamente posible otorgar una nueva concesión de aguas en la primera sección, sin considerar siquiera lo que pueda ocurrir en la segunda"[20]. Las cortes han resuelto que, al estudiar la disponibilidad de aguas para el otorgamiento de nuevos derechos, la DGA debe tener en cuenta no sólo a los usuarios de la sección en que se pide el agua, sino también a los de las secciones siguientes del río.

Otro aspecto importante que tiene que ver con los efectos sobre el caudal de retorno es la consideración de la interacción de las aguas superficiales y subterráneas en el otorgamiento de derechos de aprovechamiento. El problema se debe a que el Código de Aguas "no reconoce explícitamente interrelaciones entre el agua superficial y el agua subterránea"[21], y aunque la mayor parte de los acuíferos del país dependen de la recarga que otros usos del agua generan, "se asignan los derechos de aguas sin que exista una referencia al tratamiento conjunto de las explotaciones de aguas superficiales y subterráneas de una misma cuenca"[22], lo que "provoca conflicto, dada la influencia recíproca de ambos caudales".

No reconocer la interrelación existente entre agua superficial y agua subterránea puede causar graves daños, lo que ya es visible en algunas

19. Véase Vergara, A.: "La cuenca hidrográfica y el seccionamiento de los ríos", ob. cit., 1993; y Bachmann, Jorge: "La organización de regantes y el uso competitivo de las aguas del río Maule", en *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile*, ob. cit.

20. Vergara, A.: *Derecho de aguas*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1998, tomo I.

21. Brown, Ernesto: "Disponibilidad de recursos hídricos en Chile en una perspectiva de largo plazo", en Osvaldo Sunkel, editor: *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1996.

22. Jara, Octavio: "Discurso del señor Octavio Jara, diputado informante de la Comisión Especial Legislativa encargada del estudio del régimen jurídico de las aguas", en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 335, sesión 67, 7 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en http://wwwcam.congreso.cl/boletines/ legis334/ ses67.zip).

zonas del norte del país[23]. En algunas cuencas los usuarios de aguas subterráneas ya se encuentran en condiciones críticas, porque se han mejorado las eficiencias de uso de las aguas superficiales[24]. En otras, donde las recuperaciones provenientes de la napa subterránea constituyen, en algunos períodos del año, la fuente principal de agua, la seguridad de los derechos de los usuarios de aguas superficiales puede verse afectada si los usuarios de aguas subterráneas deciden aumentar las extracciones.

Para corregir esta situación, una de las modificaciones que el Gobierno quiere introducir en el Código de Aguas se refiere a la consideración de la interacción de las aguas superficiales y subterráneas en el otorgamiento de derechos de aprovechamiento. Específicamente, se propone imponer a la DGA la obligación de efectuar el análisis y la cuantificación de todos los recursos de la cuenca, para determinar si existen las disponibilidades correspondientes en el lugar indicado en la solicitud.

Otro problema relacionado con los efectos sobre el caudal de retorno es el conflicto que podría surgir entre los regantes y las empresas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Las empresas sanitarias son titulares de muchos derechos de agua y las aguas que utilizan, mientras permanezcan dentro de instalaciones que son de su propiedad, se encuentran bajo la potestad jurídica de las empresas, las que no tienen obligación legal alguna de abandonarlas en un determinado punto físico[25]. Una vez producida su descarga, las aguas servidas tienen la condición de derrames o drenajes. Desde hace mucho tiempo las empresas sanitarias han estado evacuando sus aguas servidas, sin tratar o con un tratamiento parcial, hacia algunos ríos, lo que ha incrementado su caudal.

Muchos agricultores las han utilizado durante décadas, y, por esta razón, tienden a pensar que tenían un cierto "derecho consuetudinario" sobre estas aguas[26]. Sin embargo, el uso de tales aguas servidas por terceros debe entenderse como actos de mera tolerancia de las empresas sanitarias, las que, en vez de entregarlas gratuitamente, pueden optar por comercializarlas. Es probable que esto ocurra con la implementación de programas de tratamiento de las aguas servidas. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio reciente:

23. Urrutia, Salvador: "Discurso del señor Salvador Urrutia, diputado", en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 334, sesión 69, 13 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en http://wwwcam.congreso.cl/boletines/legis334/deb69.html).

24. Brown, E., ob. cit., 1998.

25. Véase Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomos I y II; y Comisión Nacional de Riego (CNR): *Estudio integral de riego. Proyecto de aprovechamiento de aguas servidas planta de tratamiento Santiago Sur Región Metropolitana.* Santiago de Chile: AC Ingenieros Consultores Ltda./Geofun Ltda./Procivil Ingeniería Ltda./Asociación de Profesionales Proyecto Santiago Sur, julio de 1998, volumen 1.

26. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo I.

Si bien, en la actualidad, ocurre que tales aguas servidas... son evacuadas hacia algunos cauces naturales... esto... no otorga derecho alguno a los terceros que podrían beneficiarse con la existencia de dichos recursos, aun cuando esta situación se haya mantenido por largo tiempo... Por lo demás, no cabe dudas que dicha situación se irá modificando en el tiempo, con la construcción de plantas de tratamiento[27].

La privatización de las empresas de agua potable y saneamiento, anunciada por el Gobierno y que ya se encuentra en curso, puede ser otro factor importante para alentarlas a que comercialicen sus aguas servidas tratadas.

Peralta[28] plantea este conflicto en los siguientes términos: el agua, por un lado, la empresa sanitaria "la va a tratar y quiere que parte del costo de ese tratamiento lo paguen los usuarios del riego. Esa es una utopía, no lo van a pagar los usuarios del riego". Por otro lado, si la empresa sanitaria "está buscando un sitio de vertido o un tipo de planta que sea de mínimo costo con independencia del uso que se hace hoy día del agua, seamos conscientes de que nos vamos a quedar sin agua de riego. Hay aquí una serie de problemas no resueltos, bastante graves y que inciden en... el manejo de la cuenca". Esta suerte de problemas ha impedido aparentemente la implementación de por lo menos un proyecto de riego muy esperanzador[29]. He aquí un conflicto importante que se relaciona con la capacidad del sistema de gestión de planificar el uso múltiple del agua buscando la forma de coordinar una mejor y más completa utilización del recurso.

Por una parte, el hecho de que las aguas servidas pertenezcan a las empresas sanitarias en teoría provee incentivos para el tratamiento de las aguas servidas. Por otra parte, estos incentivos aparentemente no han funcionado, por lo menos hasta ahora, tal vez porque al estar las empresas sanitarias en el sector público no se quiso provocar una confrontación con los agricultores[30].

27. CNR, ob. cit., 1998.

28. Peralta, Fernando: "Preguntas hechas al señor Curotto". *III Convención Nacional de Regantes de Chile.* Los Ángeles, 5 y 6 de noviembre de 1993. Santiago de Chile: Confederación de Canalistas de Chile, 1993.

29. Letelier, Juan Pablo: "Discurso del señor Juan Pablo Letelier, diputado", en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 334, sesión 69, 13 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en http://wwwcam.congreso.cl/boletines/legis334/deb69.html).

30. La situación es bastante más compleja de lo que aquí aparece. En algunos casos los agricultores aparentemente tienen títulos sobre las aguas servidas de las ciudades y, en por lo menos un caso, las cortes han defendido estos derechos. De este modo, un particular logró paralizar una licitación internacional para el tratamiento de las aguas servidas, las que luego una empresa pretendía vender a terceros interesados (véase Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II).

Es importante hacer notar que, en realidad, hay varios factores que contribuyen a reducir los efectos sobre el caudal de retorno en Chile, lo que en ningún caso significa que éstos deben o pueden ser ignorados, especialmente en otros países donde la situación puede ser muy diferente. El más importante es el empleo de derechos proporcionales en muchos ríos. Así, cualquier reducción de la disponibilidad del recurso, causada o no por la transferencia de derechos de agua, se distribuye entre todos los usuarios aguas abajo. Obviamente, esto ofrece sólo una solución parcial del problema del caudal de retorno, porque no asegura que no exista un verdadero impacto de éste sobre los tenedores de derechos aguas abajo, de modo que subsiste la posibilidad de transferencias ineficientes. Antes que corregir el problema y asegurar que los compradores y vendedores –y no un tercero– asuman todos los costos vinculados con el uso y la transferencia de derechos de agua, este método distribuye estos costos entre todos los usuarios aguas abajo, con lo que crea incentivos para transferencias potencialmente ineficientes.

Por esta razón, en aquellos ríos con un gran caudal de retorno como el Aconcagua y el Elqui, ubicados al norte de Santiago, se emplean medidas adicionales –por ejemplo, estableciendo limitaciones sobre transferencias de derechos en primeras secciones del río– para proteger a los usuarios que dependen de él[31].

Las características geográficas peculiares de Chile también contribuyen a reducir el problema del caudal de retorno. Los múltiples ríos que descargan en forma paralela al Pacífico, con cauces de gran pendiente, tienen una extensión relativamente corta y caudales relativamente rápidos o torrentosos. El uso consuntivo del agua se concentra espacialmente en los tramos medios e inferiores de las cuencas, y la mayoría de las transferencias intersectoriales se da desde los usuarios de aguas arriba, sobre todo agricultores, a los usuarios de aguas abajo, principalmente las empresas de agua potable y saneamiento. En general, "el menor caudal de retorno derivado de las ventas de agua todavía no ha tenido un impacto notorio sobre los usuarios del recurso aguas abajo"[32],

31. Véase Gazmuri, Renato y Mark W. Rosegrant: "Chilean Water Policy: the Role of Water Rights, Institutions, and Markets", en Mark W. Rosegrant y Renato Gazmuri, editores: *Tradable Water Rights: Experiences in Reforming Water Allocation Policy*. Washington D.C.: Irrigation Support Project for Asia and the Near East (ISPAN), diciembre de 1994; Ríos, Mónica A. y Jorge A. Quiroz, ob. cit.; Rosegrant, Mark W. y Renato Gazmuri: "Reforming Water Allocation Policy through Markets in Tradable Water Rights: Lessons from Chile, Mexico, and California", en *Cuadernos de Economía* N° 97. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 1995; y Thobani, Mateen: *Perú. Enfoque de la ordenación del agua y el desarrollo de la irrigación basado en el usuario*. Banco Mundial, Informe N° 13642-PE, 11 de abril de 1995.

32. Easter, K. William y Gershon Feder: *Water Institutions and Economic Incentives to Ameliorate Market and Government Failures*, en Staff Paper Series, Department of Applied Economics, College of Agricultural, Food and Environmental Sciences. University of Minnesota, setiembre de 1996 (se encuentra disponible en http://agecon.lib.umn.edu/mn/p96-14.pdf).

aunque tal vez sea demasiado pronto para emitir un juicio definitivo sobre este aspecto, dado el número limitado de transacciones y porque muchas transferencias provienen de tenedores que no utilizan sus derechos de agua. A ello habría que agregar que la identificación y regulación de los efectos sobre el caudal de retorno puede ser muy compleja y requiere datos hidrológicos e hidrogeológicos confiables y oportunos que muchos usuarios no tienen.

Aunque en Chile la información disponible sobre los conflictos relacionados con los efectos en el caudal de retorno es escasa[33], se sabe que, por lo menos en algunos casos, estos efectos han provocado la resistencia local y aumentado los costos de transacción de implementar transferencias de agua: "Al iniciar la gestión ante la DGA se encuentra con oposiciones de todos los titulares de los derechos de aguas vecinos y eso puede producir un juicio que no tiene casi definición"[34]. Aún no está claro cómo este problema será resuelto en Chile. Las proposiciones al respecto se centran en torno del perfeccionamiento o modificación de la definición de los derechos de agua; la introducción de la regulación de ciertos tipos de transferencias, como por ejemplo las transferencias entre cuencas, aunque algunos piensan que la DGA no debería intervenir en estos asuntos; y una nueva definición de los derechos consuetudinarios recomponiendo su contenido de acuerdo con los usos efectivos efectuados en los últimos años.

En general, un gobierno tiene abiertas tres opciones de políticas para regular los efectos sobre el caudal de retorno: (i) limitar las transacciones a aquella parte del derecho de agua correspondiente al uso consuntivo; (ii) establecer acuerdos cooperativos u otros acuerdos colectivos dentro de una zona determinada; y, (iii) redefinir los derechos de agua[35]. Sea cual fuere la opción que se adopte, la regulación de los efectos sobre el caudal de retorno puede ser muy compleja y requiere disponer de un adecuado sistema de gestión del agua, así como de datos hidrológicos e hidrogeológicos confiables y oportunos. La disponibilidad de tales datos exige una inversión considerable en medios para crear sistemas integrales de seguimiento e información.

El primer método se emplea en los estados del oeste de los Estados Unidos. El caudal de retorno se protege restringiendo la cantidad de agua que puede transferirse con el fin de que corresponda al uso consuntivo histórico y el agua perdida irrecuperablemente se destine a otros usos beneficiosos. Este método tiene muchas ventajas: internaliza la mayoría de las externalidades del caudal de retorno, protege los derechos de todos los

33. En general, existe un largo y poco conocido debate sobre los conflictos por el agua asociados a la aplicación del Código de Aguas, el que es percibido mayormente por medio de cartas en los periódicos, conversaciones privadas y reuniones con invitados especializados en el tema.

34. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II.

35. Lee, T. y A. Jouravlev, ob. cit., 1998.

usuarios para seguir utilizando el agua tal como antes, y promueve la utilización integral del agua. Su única desventaja es que puede imponer costos de transacción elevados a los participantes del mercado. La razón principal de esto es que la cuantificación de la porción transferible de un derecho de agua es un proceso complicado y moroso, plagado de dificultades considerables. Es el mejor método si el caudal de retorno es significativo y los derechos de muchos usuarios dependen de él. Los costos de transacción pueden reducirse considerablemente empleando tasas de conversión estándar. Un método de este tipo podría aplicarse en Chile, pues en los conflictos que surgen entre los que quieren vender sus derechos y sus vecinos se "llega, según la experiencia, a un acuerdo en que se traslada menos agua de la que permitía el título original"[36].

El segundo método es muy parecido al sistema chileno (cabe recordar que en Chile, aunque los derechos son volumétricos, en muchos ríos las juntas de vigilancia distribuyen las aguas dividiendo el caudal en acciones): los tenedores de derechos de agua de una determinada zona geográfica traspasan sus derechos volumétricos individuales a un proveedor centralizado –por ejemplo un distrito de riego o una organización de usuarios– a cambio de acciones que les dan derecho a recibir una cantidad específica de agua; estas últimas pueden transferirse libremente dentro de toda el área servida, omitiéndose los efectos sobre el caudal de retorno. Este método reduce drásticamente los costos de transacción y facilita las transferencias de mercado, pero los efectos sobre el caudal de retorno siguen siendo una posible fuente de ineficiencia en las transferencias de agua. Si se reduce el tamaño del mercado, se reducen también las oportunidades de efectuar transacciones de mercado y los beneficios potenciales de éstas. Puede ser recomendado si el caudal de retorno es poco significativo y en zonas servidas por grandes sistemas de distribución capaces de asegurar un alto grado de control hidráulico.

Finalmente, el tercer método es el más sofisticado y también el más complejo y caro de todos. Se establecerían dos derechos de propiedad separados: el derecho a desviar una cantidad fija de agua y el derecho a consumir una cantidad fija de agua, los que pueden negociarse en forma independiente o en conjunto (alternativamente, a veces se sugiere establecer derechos de propiedad sobre el caudal de retorno). Este método ofrece importantes beneficios teóricos, pero es sumamente costoso, pues requiere determinar el uso consuntivo de todos los derechos, y las transacciones tienden a volverse más complejas. Por lo menos en teoría, un método similar podría aplicarse en Chile, dado que el Código de Aguas permite constituir los derechos sobre derrames y drenajes a favor de terceros por medio de un título. Sin embargo, es poco probable que se adopte este

36. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo I.

camino, dado lo difícil y costoso que resulta medir el caudal de retorno. Aun en el caso aparentemente más sencillo de los derrames que escurren en forma natural a predios vecinos, cabe recordar que la medición del agua que discurre por la superficie es una actividad sumamente complicada y, por ende, sujeta a errores importantes. Además, la aplicación de este método puede provocar dificultades y conflictos cuando, como en Chile, ya existen muchos derechos de agua formales e informales basados en el caudal de retorno.

EFECTOS SOBRE LOS USOS EN EL PROPIO CAUDAL

Para generar beneficios económicos no es necesario extraer agua de un cuerpo de agua. El caudal de éste desempeña un papel importante en usos como la generación de hidroelectricidad, la dilución y asimilación de desechos, la pesca comercial y deportiva, la navegación, el esparcimiento, servir de hábitat para los peces y la vida silvestre ribereña, etcétera. Los beneficios de tales usos pueden ser elevados en comparación con los de los usos extractivos. Por ende, la omisión de estos beneficios en la constitución de nuevos derechos o en las transacciones de mercado puede resultar en considerables ineficiencias.

La protección de intereses sobre el caudal y el ambiente

La protección de intereses sobre el caudal y el ambiente entraña habitualmente, entre otras medidas: (i) el establecimiento y control de las normas de calidad del agua con fines de uso así como de protección ambiental (normas de calidad ambiental) y de las normas de calidad del caudal de retorno (normas de emisión); (ii) la reserva de caudales y niveles mínimos o ecológicos en el cauce, que deben mantenerse independientemente de la demanda de agua en otros usos, y la prohibición de asignar derechos en determinados cuerpos de agua; (iii) los controles del uso de la tierra, tales como restricciones al desarrollo de lugares de importancia ecológica, la creación de parques nacionales y demás zonas protegidas; y, (iv) un proceso de revisión por el que un organismo regulador pueda rechazar o modificar las solicitudes de asignación o transferencia de derechos de agua si éstas afectan los usos protegidos del curso original[37]. Es esencial asegurar, además, que la regulación de la calidad del agua se integre en la administración y gestión de derechos de agua.

El Código de Aguas "sólo marginalmente se refiere al concepto de calidad del agua, y mayoritariamente no toma en cuenta este concepto para fijar la normativa sobre usos del agua"[38], y "presenta serias debilidades e

37. Lee, T. y A. Jouravlev, ob. cit., 1998.
38. Brown, E., ob. cit., 1996.

insuficiencias para la gestión ambiental"[39]. Por ejemplo, no tiene normas expresas sobre requerimientos ecológicos en el sentido de caudales mínimos o ecológicos a ser respetados en los ríos:

Así, a raíz de una serie de transferencias en algún cauce natural, se podría producir la desaparición de la vida acuática de un río; pues nadie pudo controlar esa transferencia. No existe hoy en día en Chile la definición de caudales ecológicos. No al menos legalmente. Los problemas ambientales realmente se han evitado, por ahora, a raíz de una serie de 'entrabamientos administrativos', que existen para el cambio de bocatoma o del lugar de ejercicio de los derechos transferidos[40].

Éste es un grave problema que tienen varias cuencas de Chile, en las que la competencia por el uso del agua está afectando seriamente el medio ambiente. Hay "una parte del país cuyas aguas están prácticamente todas asignadas, están todas en uso"[41], aparentemente sin respetar la permanencia de un caudal ecológico mínimo. En muchos tramos, numerosos ríos en el norte y centro del país se secan durante los meses de estiaje por las extracciones que efectúan los usuarios:

Este espectáculo remanente es poco atractivo, especialmente si uno conoció ese mismo río fluyendo en su estado natural y apreció su belleza escénica. Pero, además, ya no se puede pescar en él, y ya no existe el pozón donde uno solía bañarse. La situación descrita es muy frecuente en nuestros ríos[42].

El Gobierno trata de resolver esta grave situación e intenta modificar el Código de Aguas con el fin de establecer que la DGA, al otorgar derechos de aprovechamiento, debe respetar la permanencia de un caudal ecológico mínimo en toda la fuente natural, con el fin de garantizar la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, velando en especial por la conservación del ecosistema y de los usos recreacionales y escénicos existentes en la respectiva fuente:

Lamentablemente, también se trata de una figura que se establece en forma tardía, puesto que los derechos de muchos caudales ya han sido concedidos. Aunque no hay duda de que es buena la figura creada, será difícil ponerla en práctica[43].

39. Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA): "Una política ambiental para el desarrollo sustentable. Gestión integrada del recurso agua". Documento de discusión, noviembre de 1998 (se encuentra disponible en http://www.conama.cl/14grandes_temas/gestion_integrada_recurso_agua.htm).

40. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II.

41. Figueroa, Luis Simón: "Intervención de don Luis Simón Figueroa" en la *III Convención Nacional de Regantes de Chile*, ob. cit.

42. Brown, E., ob. cit., 1996.

43. Ceroni, Guillermo: "Discurso del señor Guillermo Ceroni, diputado", en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 334, sesión 69, 13 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en http://wwwcam.congreso.cl/boletines/legis334/deb69.html).

Se propone complementar esta propuesta con otras que pretenden entregar nuevas facultades a la DGA para proteger los cauces naturales –los que hoy se encuentran sin protección alguna– contra las acciones perturbadoras que sobre ellos ejercen terceros que no cuentan con las autorizaciones correspondientes. Asimismo, se encarga a la DGA el desarrollo de una red de estaciones de monitoreo de la calidad de aguas, tanto superficiales como subterráneas, con la obligación de publicar y difundir la información obtenida.

Aunque esta propuesta todavía se encuentra en discusión en el Congreso Nacional, como ya se ha dicho, por un desarrollo de la jurisprudencia administrativa de la DGA se ha concluido que el requerimiento del Código de Aguas de que los nuevos derechos no pueden menoscabar ni perjudicar derechos de terceros debe entenderse en el sentido de incluir la protección de caudales ecológicos. Como resultado de esta decisión, la DGA, al entregar derechos de agua, "ha logrado, hasta ahora, mantener un caudal mínimo de resguardo para la conservación de la biodiversidad acuática, el caudal ecológico"[44], aunque no está claro si esto se refiere a todos los ríos, lo que parece poco probable[45], o más bien tan sólo a las entregas de derechos efectuadas en los últimos años.

Con posterioridad a la promulgación del Código de Aguas, se han dictado textos legales que refuerzan la protección de caudales ecológicos, así como otros instrumentos de gestión ambiental. La Ley 19145, del 25 de junio de 1992, modificó los artículos 58 y 63 del Código de Aguas, incorporando en éste normas tendientes a evitar la desaparición de vegas y bofedales –estos últimos son zonas de humedales de altura con pastos y musgos centenarios que se encuentran en hondonadas y orillas de los ríos y pequeñas quebradas– en el norte del país, y a proteger las aguas utilizadas ancestralmente por las comunidades étnicas aimaras y atacameñas en esta zona[46]. En virtud de estas modificaciones: (i) se prohíbe efectuar exploraciones en terrenos públicos o privados de zonas que alimenten áreas de vegas y bofedales en las regiones de Tarapacá y de Antofagasta sin contar con la autorización fundada de la DGA (artículo 58); y, (ii) se dispone que las zonas que correspondan a acuíferos que alimenten vegas y bofedales en dichas regiones se entenderán prohibidas para mayores extracciones que las autorizadas, así como para nuevas explotaciones sin necesidad de declaración expresa, y se le impone a la DGA la obligación de identificar y delimitar dichas zonas (artículo 63). Como se puede ver, son modificaciones sumamente limitadas que pretenden resolver un problema puntual.

44. CONAMA, ob. cit., 1998.

45. Peña, H.: *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996.

46. Arévalo, Gonzalo: "Aspectos generales del régimen de las aguas subterráneas en Chile". Seminario "Institucionalidad y Gestión del Agua" (24 de noviembre) y Jornadas "I Jornadas de Derecho de Aguas" (25 de noviembre), ob. cit.

En virtud de la Ley 19300, "Ley de Bases del Medio Ambiente", del 9 de marzo de 1994, se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), encargada de proponer al Presidente de la República las políticas ambientales del Gobierno; actuar como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias relacionadas con el medio ambiente; mantener un sistema nacional de información ambiental; administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental en todo el país; coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental, y financiar actividades orientadas a la protección del medio ambiente. El instrumento de gestión ambiental más importante que instaura la Ley 19300 es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En esta ley se incluye además lo relativo a las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y de las normas de emisión, el daño ambiental y los planes de manejo, prevención o descontaminación. Entre las consideraciones ambientales que pueden incluir estos planes figura la mantención de caudales de aguas.

En lo que se refiere a la protección de los usos del agua en su propio caudal, esta ley ha posibilitado algunos avances importantes, como por ejemplo la Norma de Emisión de Residuos Líquidos al Alcantarillado ya vigente; la Norma de Emisión de Residuos Líquidos a Aguas Superficiales, aprobada y en tramitación administrativa; y la Norma de Calidad Ambiental para Aguas Superficiales, Continentales e Insulares, que está en elaboración para promulgación durante este año[47]. Deben destacarse además los logros alcanzados a través de las Evaluaciones de Impacto Ambiental de los proyectos de inversión en que se ha podido, entre otras materias, establecer criterios para la determinación del caudal mínimo o ecológico con el fin de asegurar la protección de la biodiversidad en tramos de ríos afectados por proyectos de producción hidroeléctrica.

Aunque la aprobación de la Ley 19300 representa un importante avance en la gestión ambiental, ésta no ha sido diseñada para abordar el problema de la protección de caudales ecológicos específicamente, y es por esta razón que el Gobierno intenta modificar el Código de Aguas con propuestas al respecto. Los factores que explican la necesidad de complementar el Código de Aguas y no recurrir exclusivamente a la Ley 19300 son los siguientes:

- La Ley 19300 establece cuáles son los proyectos y actividades que deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental. Con esta Ley, aparentemente bastante permisiva en este aspecto, la gran mayoría –más de 95%[48]– de los proyectos que requieren de agua para su funcionamiento no están sujetos a evaluación ambiental.

47. CONAMA, ob. cit., 1998.

48. Peña, H.: *Fundamentos de las modificaciones propuestas al Código de aguas*, ob. cit., 1998.

• En virtud del Código de Aguas, la constitución de un derecho de aprovechamiento no lleva aparejada la obligación de usar el agua. Esto significa que cuando se constituye un derecho de aprovechamiento no existe ninguna certeza sobre la naturaleza del proyecto en que dicha agua será utilizada, y tampoco sobre cuándo éste será ejecutado.

• La consideración de la necesidad de mantener obligatoriamente un caudal ecológico en el momento de constituir los derechos de aprovechamiento permite realizar los balances hídricos que determinen los caudales disponibles, evitando así la incertidumbre sobre la disponibilidad del agua para otros usuarios. Permite además al titular del derecho conocer de antemano todas sus obligaciones y el contenido exacto de su derecho.

Aunque en Chile no se dispone de un inventario completo de las demandas ambientales para proteger caudales ecológicos, se pueden entregar los siguientes antecedentes: (i) la DGA ha identificado y delimitado unos 300 acuíferos de la Primera y Segunda regiones que alimentan vegas y bofedales que de acuerdo con la Ley 19145 deben ser preservados, lo que significa una limitación de los recursos explotables de dichas zonas[49]; y, (ii) unos 1000 m^3/s deben ser reservados para la mantención de los ecosistemas, principalmente de la Novena Región al sur, Octava Región y curso inferior de los ríos de la zona central[50].

En Chile, como en muchos otros países, obviamente no basta con dar facultades a una entidad pública para hacer reserva de caudal ecológico, en circunstancias que muchos ríos ya están agotados y los caudales sólo pueden restablecerse poniendo término a los derechos de los usuarios existentes o comprándolos. En relación con los ríos que ya están agotados, cabe recordar que en los Estados Unidos, en algunos casos las autoridades gubernamentales han recurrido a compras de derechos de agua para destinarlos a incrementar o mantener el caudal mínimo necesario para conservar el entorno, así como para lograr otros objetivos ambientales. Algunos grupos ambientales privados también han adquirido derechos con igual fin en varios estados.

Otra tarea importante es que una vez adquiridos los derechos habrá que velar por que se mantenga el caudal determinado en el cauce. Esto podría resultar bastante difícil y conflictivo, en parte porque en la actualidad lo normal es que si el agua no es utilizada por su propietario lo será por otros usuarios aguas abajo.

49. Ibídem.

50. Véase Muñoz, J., ob. cit., 1998. De acuerdo con Peña (ob. cit., 1998), se calcula que en el sur del país, entre 500 y 1000 m^3 deben mantenerse sin explotar para preservar los ecosistemas acuáticos.

Coordinación entre usos extractivos y los usos en el propio caudal

El carácter no consuntivo de los usos en el propio caudal no elimina los conflictos entre éstos y los usos extractivos. Los distintos usos en el propio caudal y los extractivos poseen distintos requisitos para atributos físicos, biológicos y químicos diferentes pero interdependientes del caudal que varían en el tiempo y el espacio, y son afectados por el uso y las transferencias de agua.

Tal vez la complicación más habitual surja con los usos que dependen del almacenamiento en embalses para asignar el caudal anual en el tiempo. Por ejemplo, en muchos lugares, como también en Chile, la generación de hidroelectricidad compite con otros usos del agua porque manipula los caudales para satisfacer la demanda energética, que suele estar desfasada en el tiempo de las necesidades estacionales para otros usos, especialmente el uso agrícola:

> El caso más básico es el del embalse 'Colbún-Machicura'. La empresa usa las aguas en junio, julio y agosto. Los agricultores las requieren en febrero, marzo y abril. La diferencia que significa para la empresa bajar las aguas del embalse en esa fecha es del 30% de sus utilidades[51].

Respecto a los problemas de coordinación entre los usos del agua en el propio caudal y los extractivos, una innovación importante del Código de Aguas, aunque difícilmente recomendable, fue la creación de dos categorías de derechos: derechos de aprovechamiento consuntivo y derechos de aprovechamiento no consuntivo (artículos 14 y siguientes). Como ya se ha dicho, los del segundo tipo permiten emplear el agua sin consumirla y obligan a restituirla en la forma que lo determina el acto de adquisición o de constitución del derecho. La extracción o restitución de las aguas debe hacerse además siempre en forma que no perjudique los derechos de terceros constituidos sobre las mismas aguas en cuanto a su cantidad, calidad, substancia, oportunidad de uso y demás particularidades. El propósito de la introducción de este nuevo tipo de derechos era fomentar el uso múltiple del agua y abordar la problemática de relaciones intersectoriales, pero principalmente promover el desarrollo hidroeléctrico en las partes altas de cuencas, sin afectar a los usuarios consuntivos ya existentes aguas abajo[52].

51. Lagos, R.: "Exposición del Ministro de Obras Públicas, señor Ricardo Lagos Escobar", en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 335, sesión 67, 7 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en http://wwwcam.congreso.cl/boletines/legis334/ses67.zip).

52. Véase Bauer, Carl J.: "Los derechos de agua y el mercado: Efectos e implicancias del Código de Aguas chileno de 1981", en *Revista de Derecho de Aguas*, volumen IV, 1993; Bauer, C.: *Against the Current? Privatization, Markets, and the State in Water Rights: Chile, 1979-1993*. Berkeley, California: University of California, 1995; y Bauer, C.: "Los resultados del mercado de aguas en Chile", en *Ambiente y Desarrollo*, volumen XII, Nº 2, junio de 1996.

Aunque, como principio general, el Código de Aguas no reconoce ningún orden de prioridad entre los usos del agua[53], contiene varias disposiciones que suponen la subordinación de los derechos no consuntivos a los derechos consuntivos. En virtud de ellas, el dominio del derecho no consuntivo no implica, salvo convención expresa entre las partes, restricción de la libre disposición de los derechos consuntivos (artículo 15). En el Código de Aguas se estipula asimismo que los titulares de derechos no consuntivos no pueden detener el curso de las aguas sin permiso de los titulares de derechos consuntivos; deben evitar en todo caso los golpes y mermas de agua (mitigación o control de caudales extremos); no pueden impedir que el titular del consuntivo varíe el rumbo de un acueducto o cierre la bocatoma en épocas de su limpieza y cuando los trabajos en el canal lo hagan necesario; cuando el ejercicio del derecho no consuntivo pueda producir perturbaciones en el libre escurrimiento de las aguas, deberá mantenerse un cauce alternativo que lo asegure; etcétera (artículo 97).

La distinción entre derechos consuntivos y no consuntivos, por lo menos como está planteada en el Código de Aguas, adolece de ciertas deficiencias. Por un lado, la interpretación literal de las normas del Código de Aguas sugiere que las facultades que los derechos no consuntivos entregan a sus titulares son sumamente limitadas. Algunos abogados chilenos consideran que:

> Aquello que tiene derecho a usar el titular de este tipo de derechos, es 'la fuerza motriz' del agua... En consecuencia, teniendo sólo derecho a esa fuerza, debe usarla pero sin distraer el 'corpus' que pertenece a otras personas, no sólo a los titulares de derechos de aprovechamiento 'no consuntivos'... Por lo tanto, es la existencia de todos estos derechos... lo que condiciona la devolución inmediata de las aguas. La 'instantaneidad' del uso guarda relación con el flujo del río. Las aguas deben entrar a las máquinas siguiendo ese flujo, y salir de ellas de 'inmediato', pues es su fuerza o 'caída' lo que se aprovecha. Si se permitiera que el dueño del derecho 'no consuntivo' 'almacenara' las aguas se estaría perjudicando los derechos de terceros, sobre todo los derechos de aprovechamiento consuntivos... En resumen, el dueño del derecho de 'aprovechamiento no consuntivo' goza *sólo* de la fuerza; los demás beneficiarios, de la fuerza y del cuerpo del agua"[54].

53. Aunque, como regla general, en el Código de Aguas no hay prioridades ni preferencias para asignar el uso del agua, existe una excepción bastante extraña. En virtud de la Ley de Pesca y Acuicultura, en la constitución de nuevos derechos de aprovechamiento, la DGA, en el caso de la oposición, debe preferir al solicitante que acredite la calidad de acuicultor, salvo aquellas referidas a la obtención de derechos consuntivos destinadas a consumo humano.

54. Dougnac, Fernando: "Los derechos de aprovechamiento de aguas consuntivos y no consuntivos en relación con la operación de centrales hidroeléctricas", en *III Convención Nacional de Regantes de Chile*, ob. cit.

Esta interpretación del contenido jurídico de los derechos no consuntivos es aparentemente compartida por la DGA.

Si la definición de los derechos no consuntivos es así de limitada, entonces es muy poco lo que puede hacer su titular, pues:

- Puede tan sólo emplearlos en una central hidroeléctrica de pasada –en el caso contrario, estaría perjudicando los derechos de terceros, sobre todo los derechos consuntivos, permanentes y continuos, constituidos aguas abajo– y no puede efectuar ninguna regulación del caudal y tampoco utilizarlos para el llenado de un embalse. Cabe recordar al respecto que el uso de las aguas para la generación hidroeléctrica demanda, muchas veces, retenerlas transitoria y temporalmente en un embalse provocando la regulación del caudal de la corriente, la que puede afectar a los titulares de derechos consuntivos que utilizan las mismas aguas en la parte más baja del río respectivo.
- Sus derechos aparentemente no estarían seguros en ninguna parte de la cuenca, excepto aguas arriba del primer derecho consuntivo, o aguas abajo del último derecho consuntivo –pues cualquier adquisición de derechos por un usuario aguas arriba de la central hidroeléctrica de un usuario aguas abajo de ella disminuirá el caudal disponible en los puntos intermedios–, mientras que la oposición aparentemente no procedería pues, como ya se ha dicho, el dominio del derecho no consuntivo no implica restricción alguna a la libre disposición de los derechos consuntivos.

La aparente debilidad y subordinación de los derechos no consuntivos a los consuntivos preexistentes puede ayudar a explicar, por lo menos en parte, la conducta de las empresas hidroeléctricas, las que, en algunos casos, (i) han solicitado los derechos no consuntivos con mucha anticipación, aun antes de la constitución de derechos consuntivos por parte de los agricultores u otros usuarios, y pidiéndolos aguas abajo, para evitar de este modo la aparición de usos consuntivos aguas arriba; y, (ii) han solicitado los derechos consuntivos. A la luz de estos antecedentes, se puede interpretar las conductas de las empresas hidroeléctricas también como un intento de evitar subordinar la operación de sus centrales a los intereses de usuarios consuntivos.

Aunque, aparentemente, con la introducción de los derechos de agua no consuntivos el legislador trató de prevenir los conflictos entre los usos consuntivos y los usos en el propio caudal, tal distinción no es suficiente, por sí sola, para eliminar el potencial de interferencia y afectación recíproca entre ambos tipos de usos. Además, es una distinción artificial:

> También es una clasificación 'engañosa', porque la operación de la central hidroeléctrica no es realmente no consuntiva, porque se regula el río y provoca problemas entre aquellos que deben consumir continua y permanentemente el agua que corresponde a sus derechos. Todas esas clasificaciones han quedado estrechas para las necesidades del uso de las aguas y cuando alguien adquiere un derecho con esa formalización, lo está adquiriendo con una formalización que no

es la verdadera; es una formalización teórica que está en los papeles, pero que no es, en la práctica, la forma en que se están usando las aguas[55].

Como ya se ha dicho, la situación real es mucho más compleja de lo que la hacen parecer las disposiciones del Código de Aguas, ya que ambos tipos de usos poseen distintos requisitos para atributos diferentes pero interdependientes del caudal, y la alteración –en el tiempo y en el espacio– de estos atributos (regímenes, flujos, calidad, disponibilidad, temperatura, velocidad, etcétera) genera un potencial importante de conflictos.

Además, los derechos no consuntivos constituidos antes de los derechos consuntivos tienen un efecto consuntivo respecto de aguas arriba. Eso quiere decir que automáticamente ese cauce queda bloqueado para la constitución de nuevos derechos consuntivos aguas arriba del usuario no consuntivo, pues cualquier nuevo aprovechamiento consuntivo afectará sus derechos preexistentes.

Habría que agregar a todo ello que, si bien el uso no consuntivo de las aguas no provoca, por sí solo, su consumo total, el transferirlas al lugar de uso, usarlas en una actividad determinada y después restituirlas, casi siempre tiene como efecto que se gasten o consuman en algún grado, por ejemplo, debido a las pérdidas por evaporación e infiltración, que pueden ser significativas, y que se altere su calidad u otras características. Finalmente, al existir dos tipos de derechos diferentes se hace prácticamente imposible solucionar los conflictos entre los dos tipos de usos por medios que no sean los judiciales.

Como era de esperar, la distinción entre ambos tipos de derechos no ha impedido que surjan conflictos –en las cuencas de los ríos Bío-Bío y Maule, entre otras– sobre la gestión del agua de los embalses entre los tutelares de derechos no consuntivos (empresas hidroeléctricas) y los consuntivos (agricultores), ubicados aguas abajo del punto de devolución de los primeros[56]. Estos conflictos se han centrado en torno de la interpretación de las disposiciones del Código de Aguas sobre la definición de derechos no consuntivos y su relación con los derechos consuntivos, particularmente respecto a la oportunidad de uso del recurso y la operación de embalses.

Por un lado, los agricultores han sostenido que, a su juicio, los titulares de derechos no consuntivos no pueden regular el caudal sin su permiso. Por otro lado, las empresas hidroeléctricas han señalado que los derechos no consuntivos incluyen implícitamente el derecho a almacenar temporalmente el agua en embalses y a cierto grado de regulación del caudal,

55. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II.

56. Véase Bauer, C., ob. cit., 1993; ob. cit., 1995; ob. cit., 1996; y Bauer, C.: "Slippery Property Rights: Multiple Water Uses and the Neoliberal Model in Chile, 1981-1995", en *Natural Resources Journal*, volumen 38, N° 1, 1998.

porque de lo contrario esto iría en contra de toda la finalidad del desarrollo hidroeléctrico. Su posición es comprensible, pues han realizado cuantiosas inversiones, y si se les negara toda la posibilidad de regular el caudal entonces sus derechos no tendrían sentido alguno. Obviamente, las empresas hidroeléctricas pueden arrendar o adquirir los derechos consuntivos de los agricultores, pero este camino está erizado de considerables dificultades, pues tendrían que negociar con todos los agricultores aguas abajo.

Por otro lado, también es comprensible que los agricultores estén preocupados por los efectos del almacenamiento y la regulación del caudal sobre sus derechos consuntivos y protesten porque la fluctuación frecuente e impredecible de los caudales que llegan a sus canales aumenta los costos de operación y mantenimiento. En algunos casos, a los agricultores se les ha cortado gran parte del agua durante el auge de la temporada de riego, mientras que en otros el problema ha sido el calendario de las descargas y sus efectos sobre los usuarios aguas abajo.

A veces los agricultores se sienten inermes frente a la capacidad de las empresas hidroeléctricas:

> Las generadoras administran el Río Maule, y son quienes proveen a las autoridades de la información sobre caudales del Río Maule; las generadoras destruyen anualmente decenas de bocatomas de canales de riego; las generadoras hacen prevalecer los derechos no consuntivos por sobre los consuntivos; las generadoras se niegan a participar en la junta de vigilancia y son, en definitiva, las que obtienen las utilidades, mientras los agricultores asumen las pérdidas[57].

Hay que agregar, por el otro lado, que si los embalses regulan los extremos de caudal y benefician a los agricultores y otros ribereños, estos beneficios no son reconocidos económicamente a las empresas de generación.

En la actualidad hay varios conflictos de esta índole, lo que se manifiesta, en parte, en que la oposición a la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas "puede comenzar, incluso, desde el momento en que se solicitan estos derechos para una futura central"[58]. El caso del efecto negativo ocasionado por la operación con fines de generación hidroeléctrica que causa las fluctuaciones de nivel de las aguas del embalse de Rapel sobre el turismo es otra forma de conflicto.

El Código de Aguas reposa en acuerdos voluntarios para resolver conflictos, pero hasta ahora este método ha resultado ineficaz e infructuo-

57. Álvarez-Salamanca, Pedro: "Discurso del señor Pedro Álvarez-Salamanca Büchi, diputado", en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 334, sesión 19, 20 de noviembre de 1996 (se encuentra disponible en http://wwwcam.congreso.cl/boletines/legis334/ses19.zip).

58. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II.

so, en gran parte porque de alguna manera se han ignorado los requisitos básicos para que el acuerdo voluntario trabaje: no debe haber grandes números de usuarios, no debe haber grandes disparidades entre las partes, no debe haber posiciones ideológicas irreconciliables, y deber haber la posibilidad de que a falta de acuerdo un tercero imparcial decida[59].

Dado que los agricultores y las empresas hidroeléctricas no han podido llegar a un acuerdo, mientras que las facultades de la DGA son muy limitadas, los conflictos deben resolverse por las organizaciones de usuarios o por los tribunales ordinarios de justicia. Sin embargo, las juntas de vigilancia –cuya misión es administrar y distribuir las aguas a que tienen derecho sus miembros en los cauces naturales, y explotar y conservar las obras de aprovechamiento común– no han podido solucionar los conflictos intersectoriales debido, en gran parte, a su incapacidad de lograr integrar los titulares de derechos no consuntivos. Este hecho, y la necesidad de recurrir a soluciones judiciales, han exacerbado el conflicto entre los usuarios consuntivos y no consuntivos.

Las decisiones en las juntas se adoptan por el voto de mayoría, y los canalistas votan en proporción a sus derechos de agua. Dado que la ley no establece ninguna proporcionalidad entre los dos tipos de derechos (se entiende que ambos son iguales para efectos de votación) y que puede haber varios derechos de agua no consuntivos por cada derecho consuntivo, los usuarios no consuntivos pueden superar en votos a los usuarios consuntivos en los ríos con más de una central hidroeléctrica. Por esto, los usuarios consuntivos tienden a no invitar a los no consuntivos a sus reuniones, y a su vez estos últimos tienden a desconocer a las organizaciones[60]. Así, un foro de negociaciones útil y un mecanismo de solución de conflictos barato y expedito no funciona con eficacia, y muchos conflictos terminan en el sistema judicial, que ha sido moroso y errático en la entrega de soluciones.

Se puede concluir, por lo observado, que el Código de Aguas ha demostrado falencias importantes en cuanto a la gestión del uso múltiple del agua[61]. Hasta el presente no se registran avances importantes en cuanto a la coordinación entre los usos extractivos y los usos en el propio caudal, ni tampoco con respecto a la solución definitiva de conflictos entre las empresas hidroeléctricas y los agricultores. Sin embargo, se han sugerido diferentes soluciones a este problema: (i) definir de una manera más ade-

59. Solanes, Miguel y David Getches: *Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero de 1998.

60. Bauer, C., ob. cit., 1995.

61. Véase Bauer, C., ob. cit, 1993; ob. cit., 1995; ob. cit., 1998; y Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II.

cuada los derechos no consuntivos; (ii) fortalecer las juntas de vigilancia y modificar su sistema de votación; y, (iii) crear un nuevo mecanismo, entidad o instancia de conversación y coordinación regional o de cuencas (el Gobierno, por ejemplo, ha propuesto crear un sistema de administración integrada de cuencas, basado en organismos autónomos denominados Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas).

Todas las propuestas son bastante vagas y siguen existiendo discrepancias en torno a cómo definir mejor los derechos no consuntivos y su relación con los consuntivos; cómo integrar de manera más apropiada los titulares de derechos no consuntivos en las juntas de vigilancia y cómo fortalecer la capacidad de estas últimas de manejar los conflictos intersectoriales; y qué composición, responsabilidades, atribuciones, fuentes de financiamiento, etcétera tendrían las nuevas entidades y cuál sería su relación con organismos existentes, especialmente las organizaciones de usuarios. Finalmente, en lo que se refiere a la creación de una entidad de coordinación y gestión del agua por cuencas, un intento muy serio que se hizo en la cuenca del Bío-Bío fracasó en gran parte porque muchos actores no estaban dispuestos a someterse a una nueva entidad con poder de decisión real.

EFECTOS SOBRE LAS ZONAS DE ORIGEN DEL AGUA

Los efectos más importantes sobre las zonas desde las cuales el recurso se transfiere son los impactos negativos sobre las economías locales y la interferencia con la operación de los sistemas de distribución del agua[62]. También pueden haber efectos ambientales y culturales. Cabe esperar que la envergadura de los impactos económicos varíe con la magnitud, lo súbito y la distancia de la transferencia, las características de la zona de origen y su economía, el uso de las utilidades de las ventas de agua, y la fuerza de los eslabonamientos regresivos y progresivos entre la agricultura y otras actividades económicas locales.

Los efectos potenciales de la transferencia de agua sobre la economía de las zonas desde las cuales el recurso se transfiere suelen omitirse en los análisis de eficiencia económica, argumentándose que constituyen externalidades "pecuniarias" y como tales representan una redistribución del ingreso y no variaciones reales del bienestar. Por otro lado, la teoría

62. Estos últimos problemas han sido identificados en algunos sistemas de riego en Chile: "Al trasladar desde un lugar determinado un número importante de acciones y quedar un saldo reducido para regar extensiones menores, se requiere movilizar caudales importantes para satisfacer demandas pequeñas con las consiguientes pérdidas de eficiencia en la conducción de las aguas" (González del Río, ob. cit., 1996). Sin embargo, no se dispone de ninguna información sobre cómo han sido resueltos estos problemas.

económica sugiere que pueden haber pérdidas económicas reales si existe un desempleo estructural prolongado, inmovilidad de los recursos o economías de escala en sectores económicos conexos[63]. Dado que muchas ventas de los derechos de agua suelen provenir de zonas deprimidas caracterizadas por un desempleo prolongado de recursos humanos y demás recursos móviles y que puede haber impedimentos para movilizarlos, los efectos económicos de las transferencias de agua suelen suponer algunos costos reales que no deben desconocerse[64].

El Código de Aguas no contiene disposiciones específicas para salvaguardar las necesidades de las comunidades ubicadas en cuencas exportadoras de recursos hídricos.

La información disponible sobre los efectos de las transferencias de los derechos de agua sobre la economía de las zonas de origen es muy escasa en Chile. Por un lado, algunos expertos aseveran que las transferencias de la agricultura a los usos urbanos rara vez han causado efectos negativos en las zonas exportadoras, porque: (i) los agricultores tradicionalmente invierten las utilidades de las ventas de derechos de agua en la agricultura[65]; y, (ii) los agricultores venden habitualmente pequeñas porciones de sus derechos de agua y logran mantener la producción agrícola adoptando tecnología de riego más eficiente en su predio[66]. Sin embargo, otros informes hacen dudar seriamente de algunas de estas afirmaciones[67]. Por otro lado, otros investigadores informan de las controversias que han surgido en algunas zonas donde las transferencias de los agricultores a las empresas mineras amenazan con poner a la agricultura local al borde de la extinción[68]. En algunos casos estas transferencias afectan a las comunidades étnicas. También hay otros casos como los ya mencionados en este

63. Véase Young, Robert A. y Robert H. Haveman: "Economics of Water Resources: a Survey", en Allen V. Kneese y James L. Sweeney, editores: *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1985, volumen 2; y Howe, Charles W. y K. William Easter: *Interbasin Transfers of Water: Economic Issues and Impacts. Resources for the Future*. Washington D.C.: The Johns Hopkins University Press, 1971.

64. Howe, Charles W.: "La protección de los valores públicos en un régimen de permisos negociables de aguas: Aspectos de eficiencia y equidad", en *Privatización, mercados de agua y derechos de aguas negociables. Seminario sobre instrumentos económicos para la ordenación integrada de recursos hídricos. Anales*, N° ENV97-101. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 1997.

65. Peralta, F.: "Nuestra visión de los derechos y del mercado del agua en Chile", en *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile*, ob. cit.

66. Rosegrant, M. y R. Gazmuri, ob. cit., 1995.

67. Véase Bauer, C., ob. cit., 1993; Bauer, C.: "Bringing Water Markets down to Earth: the Political Economy of Water Rights in Chile, 1976-95", en *World Development*, volumen 25, N° 5, mayo de 1997; y Peña, H.: *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996.

68. Bauer, C., ob. cit., 1997.

artículo. En algunos de estos casos, por cierto los más graves, se ha encontrado una solución política al problema, al margen del Código de Aguas.

Las características peculiares de los mercados del agua en Chile contribuyen a reducir los efectos sobre la zona de origen: (i) hasta hace muy poco la economía estaba creciendo aceleradamente, lo que significaba que los efectos económicos negativos de las transferencias de agua sobre el área de origen podían compensarse con relativa facilidad con los beneficios para las zonas receptoras, y los recursos humanos y otros que transitoriamente no se empleaban pasaban con relativa rapidez a otros usos; y, (ii) en la mayor parte del país el mercado sigue siendo inactivo, con pocas transferencias intersectoriales, y las escasas transacciones que se realizan son casi siempre a muy corta distancia.

Ahora bien: en Chile, y especialmente en otros países, no se puede ni se debe dar por sentado que estos efectos vayan a ser permanentemente bajos. El dilema para las autoridades es el siguiente: o adoptan un papel pasivo y permiten la transferencia irrestricta del agua desde las zonas rurales que han dependido históricamente de la agricultura de riego, o regulan estas transferencias con el fin de proteger las zonas o cuencas exportadoras. En los Estados Unidos, por ejemplo, en muchos estados, en las transferencias de derechos de agua deben considerarse los intereses públicos locales del área de origen[69]. Aunque algunas de las políticas adoptadas allí pueden parecer excesivas, podría justificarse cierta asistencia transitoria limitada durante los períodos de cambio económico y social para que la mano de obra y el capital se alejen con rapidez y sin demasiadas dificultades de las actividades económicas obligadas a contraerse por causa de la transferencia[70]. Además, dejando de lado la cuestión de la eficiencia económica, la indemnización de las partes afectadas puede considerarse como un instrumento normativo práctico que puede reducir la resistencia local, facilitar el proceso de implementación y disminuir los costos de transacción de realizar transferencias de agua[71]. Empero, interesa señalar que las economías dinámicas modernas se caracterizan por la reasignación intensiva de recursos, que es la fuente de gran parte del crecimiento económico. Los gobiernos no ofrecen en general protección

69. Anderson, Owen L.; Jack F. Maddox y Pauline M. Simmons: "Reallocation", en Robert E. Beck, editor: *Water and Water Rights*. Charlottesville: The Michie Company, 1991, volumen 2.

70. Howe, Charles W.; Jeffrey K. Lazo y Kenneth R. Weber: "The Economic Impacts of Agriculture-to-Urban Water Transfers on the Area of Origin: a Case Study of the Arkansas River Valley in Colorado", en *American Journal of Agricultural Economics* N° 5, diciembre de 1990.

71. McCarl, Bruce A.; Lonnie L. Jones y Ronald D. Lacewell: "Evaluation of 'Dry Year Option'. Water Transfers from Agricultural to Urban Use", en *Technical Report* N° 175. Texas Water Resources Institute, abril de 1997 (se encuentra disponible en http://twri.tamu.edu/reports/1996/175/tr175.pdf).

contra los efectos económicos y sociales indirectos de las decisiones sobre la reasignación de recursos[72].

En las discusiones sobre la modificación del Código de Aguas se notan escasas referencias a la necesidad de adoptar políticas para salvaguardar las necesidades de las comunidades exportadoras. Las propuestas al respecto se relacionan básicamente con el uso de los recursos recaudados por concepto de la patente por no utilización de los derechos de agua y por concepto de uso del agua. Según se espera, de aprobarse las propuestas gubernamentales en tal sentido, el grueso de los recursos recaudados se destinaría a la zona donde radica el derecho. Además, el otorgamiento de facultades a la DGA para denegar o limitar las solicitudes de nuevos derechos ayudaría a resolver mejor los conflictos que se originan cuando la constitución de un nuevo derecho amenaza con excluir a localidades aisladas de sus únicas fuentes de abastecimiento.

En cuanto a la protección de las culturas centradas en el agua y de los derechos consuetudinarios de etnias indígenas –cabe recordar que parece que la aplicación del Código de Aguas ha afectado negativamente a las comunidades indígenas y permitido el desarrollo de un proceso de apropiación de sus aguas ancestrales por terceros[73]–, un avance importante fue la modificación del Código de Aguas por la Ley 19145, y especialmente la promulgación de la Ley 19253, del 5 de octubre de 1993, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Esta última Ley tiene una importancia primordial para el tema, porque el Código de Aguas "originalmente analizaba solamente el caso de uso individual por lo que había determinadas comunidades especialmente étnicas bien definidas que hacían uso comunitario del recurso hídrico y lo cual entonces no tenía cabida dentro del Código de Aguas"[74].

La CONADI es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas. Tiene entre sus funciones, en lo que aquí interesa, las de defender jurídicamente a los indígenas y sus comunidades en conflictos sobre tierras y aguas, y posibilitar a los indígenas y sus comunidades el acceso y ampliación de sus tierras y aguas.

72. Gould, George A.: "Transfer of Water Rights", en *Natural Resources Journal*, volumen 29, N° 2, 1989.

73. Véase Aylwin, José: *Pueblos indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual*. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, 1994 (se encuentra disponible en http://www.xs4all.nl/~rehue/art/ayl1a.html); y Toledo, Víctor: *Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras. Notas acerca de la (des)protección de los derechos indígenas sobre sus recursos naturales y contribución a una política pública de defensa*. Temuco, Región Mapuche, diciembre de 1996 (se encuentra disponible en http://www.xs4all.nl/~rehue/art/aguas1.html).

74. Peña, H., Conferencia, ob. cit., 1996.

La Ley 19253 reconoce que es para los indígenas "la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura", y crea el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, con el fin de financiar, entre otras cosas, la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso (artículo 20). Los derechos de agua para beneficio de tierras indígenas adquiridas con recursos de este Fondo no pueden ser enajenados durante veinticinco años, contados desde el día de su inscripción. No obstante, la CONADI puede autorizar la enajenación de estos derechos previo reintegro al Fondo del valor del subsidio, crédito o beneficio recibido. Además, se crea el Fondo de Desarrollo Indígena para financiar, entre otras cosas, la obtención de concesiones y autorizaciones de acuicultura y pesca.

La Ley 19253 contiene además las disposiciones adicionales dirigidas sólo a indígenas del norte del país, y señala que se debe proteger especialmente las aguas de las comunidades aimaras y atacameñas (artículo 64). La CONADI y la DGA deben establecer un convenio para la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de aguas de propiedad ancestral de estas comunidades. Las aguas que se encuentran en los terrenos de una comunidad indígena, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes, se consideran bienes de propiedad y uso de la comunidad indígena, sin perjuicio de los derechos inscritos de terceros. Se prohíbe otorgar nuevos derechos de agua sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que abastecen las aguas de las comunidades indígenas sin garantizar, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas. En cuanto a los indígenas de los canales australes, la CONADI debe procurar establecer zonas especiales de pesca.

La Ley 19253 constituye, sin duda alguna, un paso importante en la dirección correcta, pues asegura un cierto grado de protección de los derechos consuetudinarios de etnias indígenas, con lo que llena algunos vacíos del Código de Aguas. Sin embargo, según parece, las asignaciones para el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas no han sido suficientes[75].

PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACIÓN PARA LAS TRANSACCIONES

Todos los países con mercados de agua formales regulan los efectos externos de las transferencias de derechos de agua a través de medios administrativos o judiciales, así como de otra índole. Las organizaciones de usuarios, las autoridades reguladoras y el sistema judicial suelen conocer y regular las transferencias de derechos en audiencias administrativas,

75. Tuma, Eugenio: "Discurso del señor Eugenio Tuma Zedan, diputado", en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 334, sesión 19, 20 de noviembre de 1996 (se encuentra disponible en http://wwwcam.congreso.cl/boletines/legis334/ses19.zip).

cuasi judiciales o judiciales. Lo habitual es que las asociaciones de usuarios o las autoridades públicas sean el árbitro de primera instancia; si algunas de las partes estiman que la solución no es satisfactoria, la causa puede ser llevada a los tribunales generales o especiales o incluso requerir una solución política.

Estos procedimientos suponen costos de transacción inducidos por políticas que pueden ser considerables y son un factor importante para determinar si una transferencia potencial puede o no implementarse. Es importante señalar que estos costos no son un desperdicio neto de recursos, como a veces se cree, sino que pueden facilitar la transferencia eficiente del agua otorgando a los negociadores un incentivo para tener en cuenta los costos sociales de aquélla[76].

También es importante hacer notar que en un mercado del agua la carga que los costos de transacción imponen a las partes negociadoras deriva no sólo –como lo confirma la experiencia chilena– de los costos directos vinculados con la transferencia, sino también de los atrasos causados por la espera de la aprobación reguladora de una propuesta de transferencia. Además, debe considerarse el riesgo de que la transacción propuesta no se concrete, ya que en este caso las partes pierden los costos de transacción invertidos en tratar de que prosperase.

En el Código de Aguas se distinguen dos situaciones diferentes en cuanto a la transferencia y constitución de derechos de aprovechamiento: (i) las transferencias de derechos dentro del mismo canal artificial o red de canales sujeta a una misma organización de usuarios; y, (ii) el traslado de derechos en cauces naturales y la constitución de nuevos derechos. Es importante señalar que aunque en el Código de Aguas se establecen procedimientos específicos para ambos casos, "todavía es común observar que se tiende a confundir dos conceptos distintos como son la compraventa y el traslado, entendiendo que por el solo hecho de haber adquirido un derecho de aprovechamiento éste se puede trasladar libremente sin considerar que puede haber terceros perjudicados por ello"[77].

En el primer caso, dado que los canales son de dominio privado, los miembros de la organización pueden cambiar el punto de toma dentro del canal haciéndose cargo de los cambios de marcos partidores, compuertas y otras obras (artículo 210). Sólo es necesario que el directorio de la organización de usuarios apruebe los planos de los cambios de obras propuestos y fije las fechas para que los trabajos se realicen. Han ocurrido algunos

76. Véase Colby, Bonnie G.: "Transactions Costs and Efficiency in Western Water Allocation", en *American Journal of Agricultural Economics* N° 5, diciembre de 1990; y Colby, B.: "Regulation, Imperfect Markets, and Transaction Costs: The Elusive Quest for Efficiency in Water Allocation", en Daniel W. Bromley, editor: *Handbook of Environmental Economics*. Basil Blackwell Ltd., 1995.

77. González del Río, José E., ob. cit., 1996.

conflictos en torno a la interpretación de estas normas. Algunos usuarios han considerado que bastaría con que un directorio autorice un traslado por una vez para que éste tenga el carácter de definitivo, mientras que otros consideran que estas normas dejan abierta la posibilidad de que el directorio autorice un traslado sólo en aquellas épocas en que éste no ocasione perjuicio a terceros[78].

En el segundo caso, toda cuestión o controversia relacionada con la adquisición o ejercicio de los derechos de agua debe presentarse ante la DGA para que sea ésta la que resuelva (artículos 130 y siguientes). El Código de Aguas regula los plazos necesarios para estos trámites: (i) 30 días para que se publique el anuncio público de la constitución o transferencia a expensas del solicitante; (ii) 30 días para que los terceros que se sientan afectados en sus derechos se opongan a la presentación; (iii) 5 días para transmitir la protesta al solicitante; (iv) 15 días para que el solicitante conteste la oposición; (v) 30 días para que la DGA, de oficio o a petición de parte y mediante resolución fundada, solicite las aclaraciones, decrete las inspecciones oculares y pida los informes adicionales; (vi) 4 meses para que la DGA emita un informe técnico y dicte resolución fundada que dirima la cuestión sometida a su consideración; (vii) 30 días para que los interesados presenten un recurso de reconsideración ante la DGA, la que dispone de 30 días para dictar resolución; y, por último, (viii) los interesados tienen 30 días para reclamar las resoluciones de la DGA ante la Corte de Apelaciones (en general, los recursos de reconsideración y reclamación no suspenden el cumplimiento de la resolución).

Donoso[79] calcula que los costos mínimos de estos procedimientos –publicaciones en diarios, visita a terreno de personal técnico de la DGA, inscripción en el Conservador de Bienes Raíces y presentación de antecedentes legales– son de unos 500 dólares de los Estados Unidos para las cuencas de los ríos Limarí, ubicada al norte de Santiago, y Maule, ubicada al sur.

Luego de obtenerse la primera autorización administrativa de traslado del ejercicio del derecho, deberá efectuarse el trámite de construcción, modificación, cambio y unificación de bocatomas ante la DGA, que autorizará tal cambio en un procedimiento de las mismas características (solicitud, publicaciones, oposición, etcétera) que el anterior (artículos 151 en adelante). Cabe observar que en la práctica muchos usuarios suelen ignorar este último trámite: "si se efectuara una revisión empírica de los usuarios que efectivamente piden autorización para construir, modificar o cambiar obras, seguramente serían muy pocos; al parecer el

78. Ibídem.

79. Donoso, Guillermo: *Análisis del funcionamiento del mercado de los derechos de aprovechamiento de agua e identificación de sus problemas.* Santiago de Chile: Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal-Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998.

mecanismo se utiliza sólo cuando no hay acuerdo en la respectiva organización de usuarios"[80].

Como se puede ver, los trámites necesarios para constituir un derecho de agua o transferirlo en cauces naturales pueden ser bastante largos, especialmente si se presentan muchas oposiciones. Algunos expertos consideran que estos trámites "son engorrosos y demorosos"[81]. Además, aunque en el Código de Aguas se establecen "fechas y plazos claros, la realidad indica que lo normal es que los trámites se extiendan hasta llegar, por ejemplo, a los dos años" en el caso de la constitución de nuevos derechos[82]. Estas demoras constituyen un factor importante que aumenta los costos de transacción.

En los procedimientos previstos en el Código de Aguas, los que se sienten afectados en sus derechos por la constitución o transferencia de derechos de agua pueden oponerse a éstas. Es importante señalar que el procedimiento de oposición, por útil y necesario que sea, no es capaz, por sí solo, de proteger adecuadamente los derechos de terceros:

> conviene preguntarse, por ejemplo, si se puede creer seriamente que un agricultor cualquiera está en condiciones de revisar sistemáticamente la prensa donde se publican las nuevas solicitudes, y evaluar los efectos que sobre su futuro pueda tener una de ellas, hecha quizás a cientos de kilómetros de distancia en la misma cuenca[83].

Como es obvio, este procedimiento es aun menos eficiente en el caso de las comunidades indígenas, "pues resulta improbable que un campesino identifique el hecho en un diario, y que interprete coordenadas, y deduzca que sus derechos están siendo menoscabados"[84].

La principal razón de la poca eficiencia del proceso de la oposición es que los costos que esto involucra, así como el tiempo y la incertidumbre, tienden a disuadir el ejercicio de acciones individuales en defensa de derechos afectados por externalidades relativamente pequeñas en el nivel individual pero significativas en el agregado. Esto se agrava cuando la información es deficiente para los usuarios individuales, técnicamente compleja y con relaciones de causalidad que requieren pruebas complicadas.

80. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo I.

81. Floto, Edgardo: "Manejo de recursos hídricos en Chile. Potencialidades y limitaciones del mercado del agua". Seminario Internacional "Gestión del Recurso Hídrico", ob. cit.

82. Faine, Alejandro: "Esos engorrosos derechos", en *El Mercurio*. Santiago de Chile, 22 de diciembre de 1996.

83. Peña, H.: "Modificaciones al Código de Aguas", en *El Mercurio*. Santiago de Chile, 4 de marzo de 1999 (se encuentra disponible en http://www.mercurio.cl/990304/e7.html).

84. Toledo, V., ob. cit., 1996.

Otra razón importante es que aun cuando los efectos externos de la constitución o transferencia de derechos de agua pueden ser muy importantes, es común que transcurra un tiempo que puede ser bastante largo antes de hacerse perceptibles. Además, suele ser difícil determinar si son el resultado de la naturaleza estocástica de los caudales o de una trasferencia o constitución de un nuevo derecho aguas arriba, así como identificar el hecho en cuestión. Todo esto requiere necesariamente datos hidrológicos e hidrogeológicos confiables y oportunos, los que muchos usuarios a menudo no tienen y que son difíciles y caros de conseguir, sobre todo si se carece de un sistema adecuado de gestión del agua en la cuenca y de sistemas hídricos interconectados.

¿Cómo se puede mejorar la consideración de las externalidades en la constitución y transferencia de derechos de agua? Esto se puede lograr imponiendo al organismo regulador la obligación explícita de considerar las externalidades contra las que se debe proteger a terceros y la sociedad en general y haciendo que la carga de la prueba de que la constitución de un derecho o su transferencia no va a provocar perjuicio alguno pese sobre la parte que la propone. Este procedimiento ha sido adoptado en la mayoría de los estados del oeste de los Estados Unidos, donde, en general, el tenedor de derechos de agua debe obtener una aprobación administrativa previa, aunque en algunos casos se requiere la aprobación judicial previa o la aprobación legislativa previa[85]. En la mayoría de los estados la carga de la prueba de que la transferencia no va a provocar perjuicio alguno le incumbe al proponente de ella[86]. En general, la transferencia debe ser hecha en aras del interés público, y en muchas jurisdicciones deben considerarse los intereses públicos locales del área de origen[87]. Es importante señalar, sin embargo, que, aun en los Estados Unidos, a los diferentes tipos de externalidades se les otorgan diferentes grados de protección y se presta particular atención a los efectos sobre el caudal de retorno[88]. Sólo algunos estados consideran otros impactos externos.

Alternativamente, se puede mantener la carga de la prueba sobre la parte que alega el daño pero estableciendo un conjunto claramente definido de normas de transferencia e incorporándoles medidas adecuadas para la protección de terceros, de modo que las transacciones de mercado puedan darse a instancias de las partes negociadoras supeditadas a la observancia de este conjunto de normas regulatorias diseñadas para ofrecer un adecuado nivel de protección. Por ejemplo, en algunos estados del oeste

85. Anderson, Owen L.; Jack F. Maddox y Pauline M. Simmons, ob. cit., 1991.

86. Getches, David H.: *Water Law in a Nutshell*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1990 (2ª edición).

87. Anderson, Owen L.; Jack F. Maddox y Pauline M. Simmons, ob. cit., 1991.

88. Colby, Bonnie G., ob. cit., 1990; ob. cit., 1995.

de los Estados Unidos el organismo administrativo estadual establece la cantidad estándar de agua que puede transferirse por unidad de tierra de riego –lo que asegura una adecuada protección contra los efectos sobre el caudal de retorno–, y las partes que disienten de esta cifra asumen los costos de demostrar que es otra la cantidad apropiada, con lo que los costos de transacción inducidos por políticas son bajos[89]. En cambio, en los estados que utilizan predominantemente medios judiciales los costos de transacción son mucho más elevados.

La DGA utiliza un enfoque similar para determinar el caudal ecológico. La DGA ha definido como procedimiento de actuación el empleo de distintas expresiones matemáticas simples como una definición de esos caudales mínimos en una primera aproximación[90]. Cuando un usuario no está de acuerdo con esa primera definición, entonces la DGA solicita –sobre la base de determinados términos de referencia– la realización de estudios por parte de los propios usuarios:

> De este modo, si como resultado de la nueva información acopiada en el lugar específico y de acuerdo con las características propias de esos ecosistemas, se tiene un resultado que permite disminuir los caudales evaluados en primera aproximación, se procede a una revisión del cálculo anterior[91].

Esto permite que las numerosas solicitudes que se hacen a la DGA sean compatibles con la necesaria eficiencia que ésta debe tener para resolverlas, y con la posibilidad de desarrollar estudios más cuidadosos cuando la situación o las características de los proyectos lo justifiquen.

Otro interrogante importante para la política reguladora es qué institución debería utilizarse para recopilar y procesar la información y tener en cuenta las externalidades vinculadas con las transferencias de agua. Una característica importante del sistema chileno es que la DGA, el organismo público encargado de la administración del agua, cumple un papel sumamente reducido en cuanto a solucionar y prevenir conflictos entre usuarios por el uso del agua tanto en todo el país como en las regiones y cuencas. Éstos son solucionados predominantemente por las organizaciones de usuarios o por los tribunales ordinarios de justicia, muchas veces incapacitados o mal preparados para resolver conflictos sobre el uso del agua e interpretar el Código de Aguas. Lo ideal es que la mayoría de estos conflictos sean solucionados por una autoridad de aguas apoyada por información sólida. También, en lo que a la solución de conflictos se refiere, pareciera haber

89. Ibídem.

90. Peña, H.: "Debemos ir a una tarificación general del uso del agua' (entrevista con el ingeniero Humberto Peña, Director General de Aguas)", en *Revista de la Sociedad Chilena de Ingeniería Hidráulica*, volumen 11, número 1, abril de 1996.

91. Ibídem.

sistemas más eficaces, en términos relativos, en los Estados Unidos y en algunas provincias argentinas[92].

Las organizaciones de usuarios, de larga tradición y reconocida actuación, "han distribuido muy bien las aguas que le corresponden a cada titular de derechos de aguas y han evitado una gran conflictividad"[93], pero en general no han logrado avanzar más allá de su ámbito tradicional: ni en la resolución de conflictos intersectoriales, ni en el manejo integral de la oferta de agua superficial y subterránea, ni en el manejo de las cuencas de captación, ni en el control de evacuación y tratamiento de aguas utilizadas y mucho menos en tratar el tema ambiental en forma holística[94]:

> Las Juntas de Vigilancia fueron creadas en el Código de Aguas el año 1951 basándose en organizaciones existentes desde el siglo XIX. Sin embargo hasta la fecha... se mantienen casi exactamente iguales, a pesar de existir hoy situaciones diferentes en los ríos, en que se producen usos compartidos con otros sectores distintos al riego... En general se observa que los regantes... son casi sus únicos integrantes[95].

Si bien algunas de estas organizaciones, como por ejemplo en los ríos Elqui y Limarí, tienen una gran capacidad técnica en términos relativos[96], muchas de ellas enfrentan serios problemas:

> Las asociaciones de regantes... están todavía muy lejos de ser los actores vigorosos y protagonistas que vemos en otros países... Hay una suerte de costumbre feudal entre los regantes... Resulta lamentable que muchos organismos de usuarios sólo actúen cuando se producen situaciones de emergencia... Muchas veces observamos con pesar que esta falta de organización deja inermes a los agricultores frente a la vitalidad y capacidad empresarial de empresas eléctricas, mineras, industriales y forestales. Hay un vacío de poder entre los privados[97].
>
> Recientes estudios realizados por la Dirección de Obras Hidráulicas (anteriormente Dirección de Riego) del MOP han mostrado que las organizaciones de regantes se encuentran débiles, tanto en aspectos técnicos y legales como administrativos y contables[98].

92. Solanes, M. y D. Getches, ob. cit., 1998.

93. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II.

94. Dourojeanni, Axel: "Gestión de cuencas hidrográficas: América Latina y Chile", *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile*, ob. cit.

95. Puig, Aurora: "El fortalecimiento de las organizaciones de usuarios para una gestión integrada de los recursos hídricos". Documento presentado en la Conferencia Internacional "Agua y Desarrollo Sostenible". París, 19 al 21 de marzo de 1998 (se encuentra disponible en http://www.oieau.fr/ciedd/contributions/at2/contribution/aurora.htm).

96. Anguita, Pablo: "Gestión de recursos hídricos y propuesta de mejoramiento". Seminario Internacional "Gestión del Recurso Hídrico", ob. cit.

97. Pickering de la Fuente, Guillermo: "Necesidad de una política nacional de aguas". Seminario Internacional "Gestión del Recurso Hídrico", ob. cit.

98. Puig, A., ob. cit., 1998.

A veces se sugiere transferir la función de autorizar el traslado de derechos existentes en cauces naturales, que actualmente incumbe a la DGA, a las organizaciones de usuarios[99]. Esta propuesta parece claramente inconveniente, tanto por la limitada capacidad de las organizaciones de usuarios existentes cuanto por la intrínseca incapacidad de cualquier entidad cuya composición se limita a los tenedores de derechos de agua de considerar todos los efectos externos que las transferencias de agua pueden ocasionar.

El proceso de toma de decisiones en una organización de usuarios tiende a privilegiar los intereses locales de los propios miembros –como por ejemplo los efectos locales sobre el caudal de retorno y efectos sobre los sistemas de distribución del agua– y ser prejuiciado contra los efectos externos que se manifiestan afuera de su área de jurisdicción y que no se relacionan con la finalidad que motiva la formación y existencia de la organización. Además, tales organizaciones a menudo se convierten en un instrumento de un reducido número de miembros que persiguen objetivos mezquinos con poca participación del resto de los integrantes[100].

En cuanto a la DGA, las funciones de gestión y planificación son en la práctica nominales y las de policía y vigilancia muy limitadas[101]. En lo que atañe a la función de planificación, "no tiene los instrumentos y recursos para hacerla efectiva"[102]. Las facultades de la DGA:

> son más bien limitadas, y no puede introducirse ni en la distribución de las aguas... ni puede resolver los conflictos de aguas... En ningún caso puede introducirse este organismo público en las transacciones de derechos de aguas, que se llevan adelante libremente entre los usuarios; aun cuando ellos pudiesen producir, en palabras de economistas, 'externalidades' en el mercado[103].

En la práctica sus funciones se encuentran limitadas por falta de recursos, pero también por su propio modo de actuar: "la DGA suele actuar con su propia timidez y formalismo... carece de autoridad o iniciativa para hacer más que alentar negociaciones entre las partes"[104]. En el seminario sobre "Política Nacional de Aguas", los participantes manifestaron su preocupación por el escaso presupuesto y falta de recursos que históricamente la DGA había tenido para hacer frente a sus responsabilidades y obligaciones en general y para conocer, evaluar e investigar los recursos hídricos en particular.

99. Figueroa, L., ob. cit., 1993.

100. Véase Nunn, S. y H. Ingram, ob. cit., 1988.

101. Véase Peña, H., *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996; y Lagos, R., ob. cit., 1994.

102. Pickering de la Fuente, G., ob. cit., 1996.

103. Vergara, A.: "Estatuto jurídico, tipología y problemas actuales de los derechos de aprovechamiento de aguas, en especial de su regularización y catastro", en *Estudios Públicos* N° 69. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1998.

104. Bauer, C., ob. cit., 1993.

La falta de recursos afecta la calidad del personal de la DGA:

se trata de abogados e ingenieros que llevan escaso tiempo como profesionales y que apenas muestran conocimientos son 'levantados' por el sector privado, que les ofrece altos sueldos, mientras que la DGA sencillamente no puede ofrecer sueldos de mercado[105].

Como resultado de todo ello:

Si se compara la responsabilidad y el trabajo de la Dirección con las atribuciones y con la capacidad real de recursos humanos, financieros y técnicos, se nota un enorme desequilibrio entre lo que debe y lo que puede hacer con los medios a su alcance... Al mismo tiempo, la Dirección no puede cumplir con su papel de conocer e informar los recursos de agua del país, porque carece de los medios suficientes para hacerlo. Se pretende administrar un recurso que no se conoce, lo cual crea graves problemas tanto a la DGA como a quienes hacen uso de los mismos[106].

La DGA no puede resolver los conflictos de aguas y, en consecuencia, éstos deben ser resueltos por los jueces, lo que aumenta considerablemente los costos de transacción.

El Código de Aguas deja las principales decisiones sobre la asignación del agua en manos de la negociación privada y, por ende, representa una mayor carga para el sistema judicial que debe coordinar las diversas

105. Faine, A., ob. cit., 1996. Es un hecho bien conocido en la teoría de la regulación que, por regla general, el acceso que el sector privado tiene al talento técnico será mejor que el del organismo regulador (véase CEPAL: *La regulación de la prestación privada de servicios relacionados con el agua*. LC/R.1635/Rev. 1. Santiago de Chile, 25 de setiembre de 1997). Si a eso se suma la tendencia a que el personal técnico del sector público más calificado se mude al sector privado debido a que en ese sector hay menos oportunidades y a menudo los salarios son inferiores, todo ello desemboca en una grave escasez de personal calificado para el organismo regulador. Los funcionarios de los órganos reguladores resultan muy atractivos como empleados para el sector privado, por el carácter especializado de las funciones que desempeñan y por la pericia que adquieren en el cumplimiento de esas funciones. Su trayectoria profesional es obvia: trasladarse al sector privado en el que pueden exigir como suyos los puestos lucrativos. La índole de sus actividades y de sus contactos sociales intensifica esta tendencia. El fenómeno provoca conflictos de interés y distorsiona sus incentivos mientras trabajan para el organismo regulador; también menoscaba la independencia de las autoridades reguladoras y tiene un efecto debilitador para la eficacia de la regulación. En Chile, como en el resto de los países de la región, por tradición, los salarios del sector público han sido muy bajos en comparación con los del sector privado. Por ello, en algunos países se ha eximido al personal de los organismos reguladores de las restricciones que imponen las escalas de sueldos del sector público.

106. Peralta, F.: "Exposición del señor Fernando Peralta, Presidente de la Confederación Nacional de Canalistas de Chile", en *Contenido de sesiones-Cámara de Diputados*, legislatura ordinaria 335, sesión 67, 7 de mayo de 1997 (se encuentra disponible en http://wwwcam.congreso.cl/boletines/legis334/ses67.zip).

interacciones entre los distintos usos y usuarios del recurso y, en definitiva, resolver los conflictos cuando la negociación privada no llega a una solución negociada. Para funcionar bien, la negociación privada necesita un sistema judicial dinámico y no formalista capaz de resolver los conflictos privados mediante procedimientos sencillos, rápidos y de bajo costo con resultados predecibles y consistentes. Sin embargo, el sistema judicial chileno ha sido incapaz de responder a este desafío[107]. Sus procedimientos son a menudo criticados por ser lentos e ineficaces, en parte porque muchos jueces no tienen conocimientos técnicos profundos y su formación profesional los lleva a adoptar posiciones formalistas y evitar decisiones basadas en consideraciones de política pública. En muchos casos los jueces logran resolver las controversias apropiadamente, pero los procedimientos se demoran mucho y en todo caso sólo se logran si cuentan con el aporte técnico crucial de la DGA y las organizaciones de usuarios[108].

En general, utilizar el sistema judicial como el principal medio para resolver los conflictos intersectoriales y regular los efectos externos de las transferencias de agua tiene importantes desventajas. En primer lugar, como ya se ha dicho, los altos costos que los procedimientos judiciales involucran, así como el tiempo, la incertidumbre, etcétera, tienden a disuadir el ejercicio de acciones individuales en defensa de derechos afectados por externalidades relativamente pequeñas en el nivel individual pero significativas en el agregado. En segundo lugar, es importante hacer notar que los tribunales de justicia se ocupan de proteger los intereses legalmente establecidos y no de maximizar los beneficios sociales[109]. La norma jurídica que define ciertos intereses protegidos legalmente (por ejemplo, los intereses de los titulares de derechos de aprovechamiento) suele elaborarse antes de haberse hecho presente alguna parte afectada (por ejemplo, los intereses ambientales de los usuarios indirectos del agua). Tales normas son difíciles de modificar sin lesionar los intereses establecidos, y los tribunales suelen ser renuentes a modificarlas. En general, es difícil que los tribunales sean especialmente sensibles a las externalidades, dado que la facultad de demandar y los derechos jurídicos de terceros no están bien establecidos.

107. Véase Bauer C., ob. cit., 1993; ob. cit., 1995; e "Instrumentos económicos del manejo integrado de recursos hídricos: Ventajas y obstáculos". *Actas del Taller sobre estrategias de manejo integrado de recursos hídricos en América Latina y el Caribe.* San José, Costa Rica, 6-7 de mayo de 1996. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, N° ENV96-103, diciembre de 1996; ob. cit., 1996; ob. cit., 1998; y Allende, René: "Derechos de aprovechamiento y mercado del agua en el caso del valle del Limarí". *Anales de la 1ª Conferencia Nacional sobre Desarrollo del Riego en Chile,* ob. cit.

108. Bauer, C., ob. cit., 1993.

109. Nunn, S. y H. Ingram, ob. cit., 1988.

LOGROS DEL CÓDIGO DE AGUAS

El Código de Aguas:

> en la práctica se ha mostrado eficiente desde el punto de vista del fomento de la inversión en proyectos productivos asociados a la explotación de los recursos naturales... y se observa la realización de muy significativas inversiones en algunos sectores para mejorar la eficiencia de aprovechamiento y para explorar aguas subterráneas[110].

Sin embargo, se estima que el desarrollo del mercado "no ha desempeñado ningún papel directo en el mejoramiento del uso del agua para fines agrícolas" –el principal uso–, dado que todavía no se observa un mejoramiento generalizado del manejo del agua en los predios y la eficiencia de riego se mantiene en valores del orden del 30%[111]. Los métodos avanzados de riego aún no se emplean en forma generalizada, de manera que el riego tecnificado representa una fracción pequeña del total de superficies bajo riego: se calcula que en más de 95% de la superficie regada se utilizan técnicas de riego superficial con eficiencias de aplicaciones que fluctúan entre 10 y 30%[112]. Puede decirse que, aunque el mercado "ha impulsado una mejor utilización relativa del agua al garantizar la seguridad jurídica de los derechos y la libertad de uso... su papel en la mejora de la eficiencia... ha sido en general restringido, contrariamente a lo esperado"[113].

Cabe recordar que una de las intenciones del Código de Aguas fue promover la inversión privada en obras de riego, asumiendo que la posibilidad de poder transferir sus derechos incentivaría a los usuarios a conservar el recurso y aprovecharlo más eficientemente. Sin embargo, esta 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 y otros factores. Por esta razón, el Gobierno –bajo el argumento de que el sector agrícola fue descapitalizado durante la reforma agraria– decidió subsidiar la inversión privada en obras de riego[114]. Por

110. Peña, H., ob. cit., 1998.

111. Peña, H., *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996.

112. Bonilla, Carlos A.: *Causas, consecuencias y mitigación de sequías en Chile*. Seminario "Institucionalidad y Gestión del Agua" (24 de noviembre) y Jornadas "I Jornadas de Derecho de Aguas" (25 de noviembre), ob. cit.

113. Solanes, M. y D. Getches, ob. cit., 1998.

114. En virtud de la Ley 18450, del 30 de octubre de 1985, que "Aprueba normas para el fomento a la inversión privada en obras de riego y drenaje" (esta Ley fue modificada en varios aspectos por la Ley 19326, del 29 de agosto de 1994), el Estado puede bonificar hasta con 75% el costo de estudios, construcción y rehabilitación de obras de riego o drenaje, y las

ello se puede afirmar que tal vez lo relevante para la mejora de los rendimientos agrícolas haya sido los subsidios al riego, derechos de propiedad seguros y otras consideraciones macroeconómicas, mientras que la contribución del mercado *per se* haya sido poco significativa. De acuerdo con Bauer[115], "donde ha habido mejoras de eficiencia éstas parecen deberse a factores económicos y técnicos que poco tienen que ver con los incentivos de mercado del Código, aunque sí con el hecho básico de la seguridad de propiedad privada".

En opinión del director general de Aguas de Chile, señor Humberto Peña Torrealba, los beneficios derivados del funcionamiento del mercado del agua en algunas cuencas han sido los siguientes[116]:

- El mercado ha permitido una reasignación fluida de los derechos de agua en las áreas en proceso de urbanización; tarea que a través de procedimientos administrativos centralizados habría resultado difícil y conflictiva:

Por ejemplo, en el caso del crecimiento de las ciudades, las cuales normalmente van dejando fuera del uso agrícola y del uso de agua muchos sectores de una región, es muy difícil desde el punto de vista administrativo ir pesquisando esas

inversiones en equipos y elementos de riego mecánico, siempre que se ejecuten para incrementar el área de riego, mejorar el abastecimiento de agua en superficies regadas en forma deficitaria, mejorar la eficiencia de la aplicación del agua de riego o habilitar suelos agrícolas de mal drenaje. El monto total de las inversiones no puede exceder de aproximadamente 400 000 dólares de los Estados Unidos, salvo en el caso en el que los postulantes sean organizaciones de usuarios, quienes pueden presentar proyectos de un valor de hasta el doble de esa cantidad. La Ley ha tenido una buena acogida entre los agricultores (Banco Mundial: *Chile. Strategy for Rural Areas: Enhancing Agricultural Competitiveness and Alleviating Rural Poverty.* Informe Nº 12776-CH, 8 de agosto de 1994), y generó una gran demanda, lo cual, como consecuencia directa del proceso de selección de los proyectos concursantes, que se hace mediante concursos públicos similares a una licitación, permitió reducir el nivel de la subvención (CEPAL: *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en Chile: Diagnóstico y propuestas para el recurso forestal, las obras de riego, el recurso suelo y la biodiversidad.* LC/R.1539. Santiago de Chile, 30 de mayo de 1995). Este programa no sólo aseguró la canalización de los recursos públicos hacia áreas prioritarias (CEPAL: *Progresos en América Latina y el Caribe en materia de implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21 sobre gestión integral de los recursos hídricos.* LC/G.1917. Santiago de Chile, 19 de junio de 1996), sino también aceleró la modernización de los sistemas de riego y, en consecuencia, acrecentó la eficiencia del uso del agua y contribuyó a aumentar las exportaciones agrícolas (Prieto-Celi, Matías: "El agua en América Latina y el Caribe". Documento preparado para la Teleconferencia del Día Mundial de la Alimentación, 14 de octubre de 1994). Por otro lado, es necesario no exagerar su importancia: "Si bien la ley ha cubierto algunas necesidades urgentes en Chile, su resultado ha sido algo escaso, pues no ha significado una inversión mayor a los 10 o 15 millones de dólares al año, y ha sido muy selectiva, y sin tener la generalidad deseada" (Vergara, A., *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II).

115. Bauer, C., ob. cit., 1993.

116. Peña, H., *Modificaciones al Código de Aguas y su aporte a la gestión del agua*, ob. cit., 1996.

aguas que no están utilizadas, para reasignarla. Sin embargo a través del mecanismo de mercado es posible generar incentivos para que esas aguas se reasignen fácilmente sin mayor intervención de la autoridad administrativa, con un procedimiento fácil y sencillo[117].

• El mercado ha entregado también una alternativa de abastecimiento para satisfacer las crecientes demandas de agua que presentan actividades de gran importancia económica y social, como uso doméstico y minería, obteniendo con ello un aprovechamiento más eficiente del recurso y su reasignación a las actividades de mayor productividad y alta rentabilidad. El funcionamiento del mercado ha "posibilitado el nuevo uso de aguas, económicamente más rentables, en cuencas en principio saturadas (por usos agrícolas), que se traspasan al uso de la minería o de la sanidad (norte de Chile)"[118]. En algunas cuencas, el mercado del agua ha permitido resolver "problemas de asignación de nuevos recursos a actividades con demandas crecientes", especialmente el abastecimiento de agua potable, "en forma ágil y eficiente"[119].

• En general, la forma más dinámica de reasignación del agua ha sido el arriendo de derechos, mientras que la compraventa de derechos de agua, en forma separada de la tierra, ha sido más limitada[120]. Estas transacciones –en que los sectores económicos de menor trascendencia (cultivos anuales) son los arrendadores dominantes y los más productivos y sensibles (frutales y viñas) los principales arrendatarios– han desempeñado un papel importante para mitigar el impacto de las seguías en algunas áreas, como la Cuarta Región[121].

• Se puede señalar también que la seguridad jurídica de los derechos de agua ha favorecido la inversión en el mejoramiento de la eficiencia de uso del agua por los distintos usuarios. El funcionamiento del mercado "está produciendo un aumento en la eficiencia del uso del agua" tanto por parte de los compradores como por parte de los vendedores, y "ha llevado a la búsqueda de nuevas fuentes de agua alternativas, provocando una fuerte inversión en búsqueda de aguas subterráneas, uso de agua de mar para ciertos procesos industriales y mineros, como también el empleo de aguas

117. Peña, H., Discurso, ob. cit., 1996.

118. Vergara, A.: *Derecho de aguas*, ob. cit., 1998, tomo II.

119. Lagos, R., ob. cit., 1994.

120. Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional (TASC): "Nuevo proyecto de modificación al Código de Aguas". *Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional* N° 74. Santiago de Chile: Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University, diciembre de 1996 (se encuentra disponible en http://www.ilades.cl/ecobeta/t74.htm).

121. Véase, por ejemplo, Donoso, G.: "Proyecto de reforma al Código de Aguas: ¿Mejora la asignación del recurso?". *III Convención Nacional de Regantes de Chile*, ob. cit.

servidas previamente tratadas"[122]. Finalmente, se puede agregar que el afianzamiento de los derechos de propiedad ha contribuido también a consolidar la autonomía de las organizaciones de usuarios del agua[123].

Es importante señalar que, dado el reducido número de transacciones y la falta de una regulación adecuada, no se debe exagerar estos beneficios.

La adopción de un criterio de mercado para la asignación del agua en Chile ha despertado gran interés en todo el mundo, aunque todavía no se ha hecho un análisis económico serio de la experiencia chilena. La información empírica sobre los efectos económicos del mercado del agua en Chile es muy limitada. En 1993 Vergara[124] dijo: "hasta ahora... no se ha comprobado, no ha habido ningún estudio serio en que se haya probado la eficiencia del mercado de agua".

Desde entonces se ha publicado un estudio económico del mercado del agua en los valles de Elqui y Limarí, en el norte de Chile, que revela beneficios económicos considerables provenientes de dicho comercio[125]. Estos beneficios se dan tanto en el comercio intersectorial como en el comercio entre agricultores. Tanto los compradores como los vendedores se benefician de las transferencias. Los beneficios económicos del comercio intersectorial son relativamente modestos en la cuenca del río Elqui porque: (i) el agua se transfiere de las actividades agrícolas rentables al abastecimiento de agua potable urbano, de modo que aunque el beneficio financiero para el vendedor es considerable, los beneficios económicos de la reasignación son relativamente exiguos; y, (ii) si el agua no es utilizada por su propietario, será utilizada por otros agricultores aguas abajo. En la cuenca del río Limarí se calcula que las ganancias brutas y netas promedio son de 2,47 dólares de los Estados Unidos y 2,40 dólares por cada metro cúbico por año transferido respectivamente.

122. Peralta, F.: "El mercado del agua y el caso de Chile". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Contribuciones al Taller sobre aspectos de la privatización de las empresas de servicios públicos relacionadas con el agua en las Américas*. LC/R.1723. Santiago de Chile, 26 de mayo de 1995.

123. Bauer, C., "Instrumentos económicos del manejo integrado de recursos hídricos: Ventajas y obstáculos", ob. cit., 1996; ob. cit., 1997.

124. Vergara, A.: "Intervención de los regantes mendocinos". *III Convención Nacional de Regantes de Chile*, ob. cit.

125. Hearne, Robert R. y K. William Easter: "Water Allocation and Water Markets: an Analysis of Gains-from-trade in Chile". Technical Paper N° 315. Washington D.C.: Banco Mundial, 1995.

Simón Pedro Izcara

LOS AGRICULTORES Y LA SOBREEXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ALMERÍA, ESPAÑA

La agricultura de regadío es el principal usuario de agua en España, y supone alrededor del 80% de las demandas consuntivas. Sin embargo, este sector sólo aporta 1,4% del PBI[1]. Por ello, no resulta extraño que el bajo grado de eficiencia con el que la agricultura española utiliza este recurso haya sido objeto de duras críticas. Han sido aducidas como causas del despilfarro de agua de los regadíos: hábitos de riego incorrectos, infraestructuras inadecuadas, precios muy bajos del agua, etcétera.

No todas las agriculturas españolas usan el agua con el mismo grado de eficiencia. La agricultura que riega con aguas subterráneas, localizada en las áreas más secas, se ha desarrollado haciendo un uso del agua más contenido que el regadío basado en aguas de superficie[2]. En consonancia con esa mejor administración del agua en las regiones más secas, el alto grado de eficiencia de los regadíos almerienses ha sido destacado por diversos autores[3], al punto que la agricultura de esta provincia es considerada como un arquetipo de gestión de las aguas de riego.

La comarca agraria más importante de Almería es "El Campo de Dalías", que ocupa una superficie aproximada de 33 000 hectáreas y se

1. Naredo, J.M.; J. López-Gálvez y J. Herrera Molina: "La gestión del agua para regadío: El caso de Almería", en *El Boletín*, mapa Nº 9, 1993, p. 15.

2. Véase Pérez Díaz, V.; J. Mezo y B. Álvarez-Miranda: *Política y economía del agua en España*. Madrid: Círculo de Empresarios, 1996, pp. 96-97; y Mezo, J.: "Política del agua en España en los años ochenta y noventa: La discusión del Plan Hidrológico Nacional", en *ASP Research Paper* 9, 1995, p. 21.

3. Losada Villasante, A.: "Eficiencia técnica en la utilización del agua de riego", en *Revista de Estudios Agro-Sociales* Nº 167, 1994, p. 147; Naredo, J.M. y otros, ob. cit., 1993, p. 21.

extiende a lo largo de la llanura costera situada al oeste de la bahía de Almería[4]. Desde el punto de vista termopluviométrico, esta comarca presenta una pluviometría media anual muy inferior a la media nacional, aunque destaca por la ausencia de heladas y una altísima insolación. Edafológicamente, la fuerte erosión eólica y la elevada salinidad de los suelos los hace inhábiles para el cultivo. Hidrológicamente, la comarca se caracteriza por la ausencia de aguas superficiales que puedan ser aprovechadas de manera directa. Aunque, por otra parte, presenta una abundancia relativa de recursos hídricos subterráneos.

A partir de estas características edafoclimáticas tan singulares es posible introducir determinadas innovaciones tecnológicas de vanguardia dirigidas a paliar los principales factores limitantes, el suelo y el agua, sacándose el máximo partido del factor más abundante, la altísima insolación[5]. El resultado sería el desarrollo de una agricultura de regadío hiperespecializada, desarrollada sobre suelo enarenado en invernaderos de plástico. En sólo unas décadas esta comarca, una de las zonas agrícolas más pobres del territorio nacional, se convertiría en una de las agriculturas más intensivas, productivas, rentables y competitivas del país. Sin embargo, el fuerte desarrollo económico de esta comarca se sustenta sobre una explotación insostenible de sus recursos hídricos.

Este artículo analiza el problema de la sobreexplotación de los acuíferos del Campo de Dalías, y examina la visión que tienen los agricultores del problema que representa la escasez del agua. Finalmente, se analizan los factores que impiden que en esta comarca pueda aplicarse de forma eficaz una gestión sostenible de los escasos recursos hídricos subterráneos.

El artículo se basa en una metodología cualitativa. Entre los meses de abril y junio de 1997 fueron realizadas entrevistas exhaustivas a 50 agricultores de la comarca del Campo de Dalías. Los entrevistados fueron seleccionados en cinco municipios de esta comarca: El Ejido, Adra, Berja, La Mojonera y Roquetas de Mar, de acuerdo con la estructura de las explotaciones y la edad de los agricultores.

EL DESARROLLO Y CAMBIO TECNOLÓGICO DE LA AGRICULTURA DEL CAMPO DE DALÍAS

Las pésimas condiciones edafológicas de la comarca de Campo de Dalías, la baja pluviometría y la falta de agua superficial hicieron que hasta bien entrado el siglo XX la mayor parte de esta área fuese un erial que sólo

4. Al aludir al "Campo de Dalías" hago referencia únicamente a la subcomarca constituida por los términos municipales de Adra, El Ejido, La Mojonera, Roquetas de Mar, parte de Berja y el sur de Vícar.

5. Naredo, J.M. y otros, ob. cit., 1993, p. 17.

servía para el pastoreo, durante los meses de invierno, de escasos rebaños de ovejas y cabras bajados de la sierra. En el año 1928 consta el alumbramiento de los primeros pozos explotados con bombas eléctricas, realizados con el objetivo de promocionar la agricultura de esta zona. La superficie regada fue entonces inferior a un centenar de hectáreas, y los cultivos de esta zona son la cebada, el guisante y el tomate[6]. En 1934, la finalización del Canal de San Fernando –que partiendo del río Adra alcanza el término de El Ejido– impulsó el desarrollo del cultivo de hortalizas. A comienzos de los años 40, aunque la mayor parte del Campo de Dalías seguía siendo un erial, habían surgido pequeños espacios de tierras regadas que ocupaban aproximadamente un millar de hectáreas, dedicadas a la producción de cebada, remolacha, patata, algodón, uva de parral y hortalizas[7]; aunque la transformación agraria de esta comarca estuvo asociada a la actuación de la Administración. La declaración de parte de esta comarca como "Zona de Interés Nacional"[8] por el Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1941, debido a las fundadas expectativas de encontrar aguas subterráneas, marcó el inicio del despegue y explosión del desarrollo agrario de la comarca. Entre 1953 y 1977 fueron aplicados siete planes de transformación en regadío, los que contemplaban la puesta en riego de 16 455 hectáreas[9]. Por otra parte, esta iniciativa pública pronto fue seguida y superada por la privada, que intensificó la extracción de aguas subterráneas perforando nuevos pozos, extrayendo aguas al margen de cualquier tipo de planificación y promoviendo la explotación de acuíferos profundos[10].

6. Losada Villasante, A. y J. López-Gálvez: "Gestión del regadío en el Campo de Dalías", en J. López-Gálvez y J.M. Naredo, editores.: *La gestión del agua de riego*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor, 1997, p. 34.

7. Véase Junta de Andalucía: "Recursos naturales y crecimiento económico en el "Campo de Dalías". Monografías de Economía y Medio Ambiente Nº 2, 1991, p. 20; e IARA: *Plan de transformación y estudio de posibles actuaciones en la comarca del poniente de la provincia de Almería*. Junta de Andalucía, 1993, tomo I, 1 y 2.

8. En las zonas regables declaradas de interés nacional, cuya ejecución y promoción era competencia del Estado, se establecía un sistema de financiación que hacía recaer sobre éste una parte importante de las inversiones necesarias para la transformación en regadío. Según este sistema, las obras de interés general (canales principales, etcétera) serían financiadas por el Estado a fondo perdido. En las obras de interés común (redes secundarias de distribución a cada sector de riego), el 60% era financiado por el Estado a fondo perdido y el 40% restante como anticipo. Finalmente, en las obras de interés privado el Estado subvencionaba el 30% de la inversión a fondo perdido, financiándose el resto como anticipo reintegrable a un tipo de interés bajo y con un plazo dilatado. Por lo tanto, el agricultor pagaba únicamente una pequeña parte del coste total de la inversión necesaria para la transformación de su explotación en regadío (Sumpsi Viñas, J.M.: "El régimen económico-financiero del agua y la agricultura", en *Revista de Estudios Agro-Sociales* Nº 167, 1994, p. 60).

9. IARA, ob. cit., 1993, tomo I, 5 y 6.

10. Véase ibídem, tomo I, 22; Losada Villasante, A. y J. López-Gálvez, ob. cit., 1997, p. 37.

A partir de los años 50 el INC contribuyó con la introducción de diversas innovaciones técnicas que mejoraron sustancialmente los rendimientos en hortalizas. En 1957 el INC decidió experimentar en el término de Roquetas de Mar una técnica de cultivo utilizada desde finales del siglo XIX en la costa granadina: el enarenado[11]. Esta técnica hizo posible resolver los problemas de tipo físico que obstaculizaban el desarrollo agrícola en esta área: la salinidad de los suelos y del agua para riego[12], de manera que permitió cultivos con altos rendimientos en terrenos y aguas con elevados contenidos en sales.

A comienzos de los años 60 fue introducida una nueva innovación técnica, el cultivo bajo plástico, que, al crear un microclima más cálido para los cultivos, permitió un adelanto en las cosechas y una elevación en los rendimientos[13]. Como consecuencia, a partir de los años 70 la importancia de los enarenados al aire libre decreció ante la fuerte expansión del cultivo bajo plástico[14].

Otra importante innovación tecnológica, introducida a mediados de los años 70 y generalizada en el transcurso de los 80, es el sistema de riego localizado –o riego por goteo– que sustituyó rápidamente al tradicional riego por gravedad o riego "a manta" o "por pie". Así, como se aprecia en el cuadro 1, en sólo siete años, desde 1982 hasta 1989, el porcentaje de explotaciones con riego localizado pasó de 13 a 70%, y el del número de hectáreas de 16 a 74%. Actualmente las explotaciones que no utilizan sistemas de riego localizado constituyen la excepción. Esta nueva tecnología supuso un considerable incremento de la eficiencia en el uso del agua, ya que mientras el riego por gravedad demandaba entre 10 000 y 15 000 m^3/ha/año[15], el riego localizado redujo el consumo de agua a menos de 5000 m^3/ha/año[16].

11. Martín Galindo, J.L.: *Almería: Paisajes agrarios, espacio y sociedad. De la agricultura morisca a los enarenados e invernaderos actuales.* Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1988, pp. 392-393.

12. Mendizábal, M.: "La horticultura forzada en Almería oriental: Historia, evolución y perspectivas", en L. López Bellido y J.E. Castillo García, editores: *Horticultura mediterránea de invernadero.* Córdoba: Sociedad Cooperativa Industrial Tipográfica Católica, 1984, pp. 7 y ss.

13. Junta de Andalucía, ob. cit., 1991, pp. 37-38.

14. Mientras en 1968 prácticamente la totalidad de los cultivos forzados almerienses eran enarenados al aire libre, en 1984 éstos sólo representaban el 21% de los mismos (Mapa *Los cultivos forzados en Almería: Inventario agronómico y caracterización productiva de los cultivos forzados.* Madrid, 1982, p. 11; Mapa *Los cultivos forzados en Almería: Actualización a 1984 del inventario agronómico y caracterización productiva.* Madrid, 1987, p. 11).

15. IARA, ob. cit., 1993, tomo I, 38.

16. Naredo, J.M. y J. López Gálvez: "Información técnica y gestión económica del uso del agua en los regadíos españoles", en *Revista de Estudios Agro-Sociales* Nº 167, 1994, p. 200. Frente al sistema de riego por gravedad, en el que la pérdida de control sobre el agua conduce a un alto nivel de consumo de recursos hídricos, o del sistema de riego por aspersión, que para producir una humectación suficiente del terreno conduce a la aplicación de riegos excesivos, el sistema de riego por goteo, consistente en una densa red de tuberías

Cuadro 1
Superficie regada con sistemas de riego localizado en el Campo de Dalías

Año	A	B	C	D	C/A	D/B
1982	10 951	11 704	1 484	1 937	13,55	16,55
1989	13 864	16 541	9 757	12 230	70,38	73,94

A: Superficie regada: número total de explotaciones.
B: Superficie regada: número total de hectáreas.
C: Superficie regada: número de explotaciones con riego localizado.
D: Superficie regada: número de hectáreas con riego localizado.
Fuente: Mapa de censos agrarios de 1982 y 1989.
Elaboración propia.

Finalmente, en los años 90 ha sido introducida una nueva tecnología de vanguardia, el cultivo hidropónico o cultivo en sustratos artificiales. El cultivo hidropónico intenta dar solución al principal inconveniente del cultivo en enarenados: la difícil eliminación de las plagas, las enfermedades del sistema radical de las plantas y las malas hierbas[17]. Este sistema de cultivo se realiza sobre un suelo totalmente estéril, que sirve únicamente como soporte de las raíces; de modo que la planta tiene que recibir la totalidad de los nutrientes a través del sistema de riego, totalmente automatizado, por lo que requiere un uso más intensivo del agua.

Estos avances tecnológicos han contribuido a aumentar notablemente la eficiencia en el manejo del agua, así como los rendimientos agrarios. Sin embargo, estas tecnologías, lejos de haber contribuido a disminuir el consumo de agua para el riego, han favorecido la expansión incontrolada de los regadíos a costa de un uso desmesurado de los recursos hídricos subterráneos disponibles[18], de modo que durante décadas se han realizado bombeos de agua en una cuantía muy superior a las recargas que estos acuíferos reciben por precipitaciones.

con emisores de riego de pequeño gasto, presenta un avance considerable en el ahorro de agua en los regadíos, reduciendo las pérdidas por evaporación, al mojarse el suelo sólo parcialmente, y disminuyendo los capítulos de escorrentía y filtración, al permitir un régimen hídrico uniforme en el suelo radical (Losada Villasante, A.: "Marco técnico a la gestión del agua de riego", en J. López-Gálvez y J.M. Naredo, editores: *La gestión del agua de riego*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor, 1997, pp. 261-266).

17. Jiménez Mejías, R.: "Sistemas de cultivo: Sustratos y enarenados", en L. López Bellido y J.E. Castillo García, editores: *Horticultura mediterránea de invernadero*. Córdoba: Sociedad Cooperativa Industrial Tipográfica Católica, 1984.

18. López-Gálvez, J. y A. Losada Villasante: "Uso del agua de riego en Almería", en VV.AA.: *La economía del agua en España*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor, 1997, p. 143.

EL SISTEMA HIDROLÓGICO DEL CAMPO DE DALÍAS

El Campo de Dalías es hidrogeológicamente un dominio complejo. En este sentido, el Instituto Tecnológico GeoMinero diferencia varias unidades hidrogeológicas en esta zona. En el sector centro-noroeste del Campo de Dalías estarían situados el Acuífero Superior Central (ASC) y el Acuífero Inferior Occidental (AIO); este último es el más importante del Campo por la magnitud de sus bombeos. En el sector noreste de la comarca estarían situados el Acuífero Inferior Noreste (AIN), el Acuífero Intermedio Noreste (AItN) y el Acuífero Superior Noreste (ASN); el primero es el más importante del Campo gracias a las aportaciones que recibe por precipitaciones. Existen también otros acuíferos, como el de la Escama de Balsa Nueva (AEBN), aunque éstos son de una importancia mucho menor. Los mencionados acuíferos se encuentran superpuestos unos encima de otros, y existen recargas y descargas laterales entre diferentes acuíferos[19].

Estos acuíferos han venido soportando no sólo el creciente consumo de una agricultura expansiva, sino, además, han tenido que abastecer de agua potable a una población creciente. Como aparece en el cuadro 2, prácticamente 95% de la demanda total de agua, tanto para el abastecimiento público como para los usos agrícolas, es satisfecha mediante captaciones de aguas subterráneas realizadas desde estos acuíferos. El 5% restante de las demandas es aportado por otros acuíferos ajenos al Campo, así como por el embalse de Beninar[20].

Los primeros acuíferos que se explotaron fueron los superiores (ASC y ASN), debido a su mayor accesibilidad, pues se encuentran a una menor profundidad. Sin embargo, el crecimiento de los bombeos realizados desde estos acuíferos en el pasado ha llevado a un deterioro progresivo de su calidad, de modo que esta agua ha perdido su aptitud incluso para el riego, y únicamente puede ser utilizada para el uso agrícola después de ser mezclada con agua de una calidad superior. Esto ha hecho que recientemente hayan disminuido los bombeos de estos acuíferos, de modo que en la actualidad sus recargas son superiores a las salidas, lo que se está traduciendo en un continuado ascenso de sus niveles piezométricos.

19. Así, existe una descarga lateral subterránea desde el ASC hacia el AIO, AEBN y el ASN; desde el AEBN hacia el AIO, y desde el AIN hacia el AIO, ASN y AItN (ITGE: *Síntesis hidrogeológica del Campo de Dalías (Almería). Propuesta de primeras actuaciones de investigación y gestión*, 1989, pp. 11-44).

20. Las aportaciones del embalse de Beninar son muy variables, como consecuencia de la irregular pluviometría de esta área. En este sentido, debido a las abundantes lluvias registradas desde finales de 1996, en 1997 las aportaciones de este embalse fueron muy superiores a las de anteriores años, aportando entre 15 y 20% del agua demandada.

Cuadro 2
Volumen suministrado al Campo de Dalías y Almería procedente de los acuíferos del Campo (Consumo urbano y agrícola)

Año	A: Total de bombeos de los acuíferos del C. de Dalías (Hm^3)	B: Demanda total de agua. Almería y C. de Dalías (Hm^3)	C: A/B
1980/81	88	93	94,6
1981/82	97	102	95,1
1982/83	106	111	95,5
1983/84	99	104	95,2
1984/85	114	119	95,8
1985/86	107	112	95,5
1986/87	115	120	95,8
1987/88	114	124	91,9
1988/89	108	123	87,8
1989/90	106	125	84,8
1990/91	105	128	82,0
1991/92	125	137	91,2
1992/93	125	136	91,9
1993/94	126	134	94,0
1994/95	132	137	96,3

Fuente: ITGE: "Evolución temporal de los aspectos esenciales del conocimiento que más pueden interesar para la planificación y gestión de los acuíferos del Campo de Dalías". Ponencia presentada a las jornadas de debate sobre recursos hídricos y agricultura almeriense. CIFA, La Mojonera, Almería, 17 de abril de 1997.

Los acuíferos inferiores en un primer momento no fueron explotados, debido a que su mayor profundidad hacía más difíciles y costosos los bombeos. Sin embargo, debido a la pérdida de calidad del agua de los acuíferos superiores y al avance tecnológico en materia de perforaciones e instalaciones de bombeo, que ha permitido la explotación de acuíferos profundos, actualmente están soportando un volumen de bombeo creciente. Dada la alta calidad de sus aguas, es el AIO el que está soportando el mayor volumen de bombeos. Sin embargo, los recursos totales que recibe por precipitación son escasos en comparación con los recibidos por otros acuíferos del Campo como el ASC o el AIN, lo que hace que estén disminuyendo sus niveles piezométricos. En los últimos años, debido a los excesivos bombeos, el AIN, el acuífero más importante de esta área si tenemos en cuenta las aportaciones por precipitaciones así como la canti-

dad y calidad de sus recursos, también está sufriendo una importante reducción de sus reservas[21].

Como puede apreciarse en el cuadro 3, en 1980 las extracciones de aguas de los acuíferos más superficiales (ASC, ASN y AItN) eran superiores a los bombeos realizados desde los acuíferos inferiores (AIO y AIN). Pero a partir de ese año los bombeos realizados desde los primeros comienzan a disminuir progresivamente, para representar en 1995 menos de 15% del total. Por el contrario, las extracciones realizadas desde los últimos han experimentado un progresivo crecimiento. Desde comienzos de los 80 hasta mediados de los 90, los bombeos realizados desde acuíferos ASN y AItN se han reducido a un tercio, y en el ASC, casi a la mitad; mientras, en el AIO y AIN se han más que doblado y triplicado respectivamente.

EL PROBLEMA DE SOBREEXPLOTACIÓN DE LOS ACUÍFEROS

Entre las unidades hidrogeológicas con declaración provisional de sobreexplotación existentes en España, destaca por el volumen de sus bombeos

Cuadro 3
Extracciones de los acuíferos del Campo de Dalías
(1980/81 = 100)

Años	AIO	AIN	ASC	ASN	AItN	Total
1980/81	31	17	20	16	16	100
1981/82	38	19	21	15	17	110
1982/83	39	28	18	21	16	122
1983/84	39	27	15	18	16	115
1984/85	45	31	19	18	18	131
1985/86	41	31	16	16	20	124
1986/87	45	33	16	17	21	132
1987/88	48	33	15	14	21	131
1988/89	46	31	14	11	22	124
1989/90	47	33	14	8	21	123
1990/91	48	35	11	7	20	121
1991/92	63	44	11	7	19	144
1992/93	66	44	11	8	15	144
1993/94	68	55	10	7	5	145
1994/95	76	55	11	6	5	153

Fuente: ITGE, ob. cit., 1997.
Elaboración propia.

21. ITGE, ob. cit., 1989.

la del Campo de Dalías[22]. En 1982, un informe del Instituto Tecnológico GeoMinero había alertado acerca de la sobreexplotación de los recursos hídricos del Campo de Dalías, señalando el peligro de intrusión marina, una hipótesis que terminaría confirmándose[23]. La disminución de las reservas de agua como consecuencia del desorbitado crecimiento de la superficie regada, y el peligro del progresivo avance del proceso de intrusión marina en los acuíferos, de difícil y prolongada recuperación, hacían necesario que la Administración actuase con prontitud. Sin embargo, los derechos de propiedad sobre las aguas subterráneas, derivados de la ley de aguas de 1879, impidieron a la Administración ejercer ningún tipo de control sobre el agua[24]. Por lo tanto, todos los esfuerzos se centraron en el control del suelo, mediante una serie de disposiciones reguladoras tendientes a limitar la sobreexplotación causada por la expansión del regadío. Así, a partir de 1984 fueron adoptadas sucesivas restricciones legales[25] mediante las cuales se ha intentado poner freno a la expansión de la superficie regada; aunque éstas, debido a la oposición frontal de los agricultores, no han sido aplicadas[26].

22. Véase MOPTMA: *El libro blanco de las aguas subterráneas*. Serie Monografías, 1995; y MMA: *El libro blanco del agua en España*. Madrid, 1998.

23. Junta de Andalucía, ob. cit., 1991, p. 24.

24. En las leyes de aguas de 1866 y 1879, únicamente las aguas superficiales quedarían sometidas al control del Estado. Las aguas subterráneas, más allá de su ámbito competencial, serían objeto de propiedad privada. Esta situación queda modificada con la ley de aguas de 1985, que va a suponer la declaración de dominio público de todas las aguas continentales. Sin embargo, la declaración de dominio público de todas las aguas continentales iba a respetar las situaciones privadas preexistentes (véase Pérez Pérez, E.: *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Madrid: MOPT, Serie Monografías, 1993, p. 73; y Pérez Pérez, E.: "Marco legislativo a la gestión del agua de riego", en J. López-Gálvez y J.M. Naredo, editores: *La gestión del agua de riego*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor, 1997). En este sentido, el carácter eminentemente privado de los recursos hidráulicos del Campo de Dalías impide a la Administración limitar el volumen de las extracciones.

25. En 1984, mediante el Real Decreto 117/1984, de 2 de mayo, se realiza por primera vez una regulación de los alumbramientos y captaciones de las aguas subterráneas en el Campo de Dalías. Ese mismo mes aparecería la ley de rango estatal 15/1984, de 24 de mayo, para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos debido a las especiales condiciones climatológicas de sequía, que se prolongaban desde finales de los años 70. En 1986, debido a la situación especialmente grave que se daba en el Campo de Dalías y como medio más eficaz para evitar extracciones abusivas, sería adoptado el Real Decreto 2618/1986, en virtud del cual los acuíferos de esta comarca serían sometidos a una declaración provisional de sobreexplotación. En 1992, mediante el Real Decreto 531/1992, de 22 de mayo, se adoptarían medidas administrativas especiales para la gestión de los recursos hidráulicos de esta área.

26. Véase Izcara Palacios, S.P.: "Modernización de la agricultura española y contaminación de las aguas en relación con la aplicación de la política medioambiental de la Unión Europea". Tesis doctoral, 1997; e Izcara Palacios, S.P.: "Farmers and the Implementation of the EU Nitrates Directive in Spain", en *Sociologia Ruralis*, vol. 38, Nº 2, 1998.

La incapacidad de la Administración para limitar el crecimiento de los cultivos, y la imposibilidad de fijar un límite a las extracciones de aguas subterráneas, han conducido a un crecimiento continuado, incontrolado e insostenible de los bombeos, en una comarca donde la rentabilidad de la agricultura es muy elevada y las oportunidades de desarrollo económico extraagrario son muy limitadas. La inexistencia de una planificación y de un control eficaz sobre la expansión de la superficie de regadíos ha conducido a un progresivo ensanchamiento de los desequilibrios entre el volumen de extracción y el de recarga de los acuíferos, siendo el primero más del doble que el segundo, lo que hace peligrar la sostenibilidad futura de los cultivos de regadío de esta comarca.

LA SITUACIÓN DE SOBREEXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DEL CAMPO DE DALÍAS: EL DISCURSO DE LOS AGRICULTORES

La comarca del Campo de Dalías gestiona mayoritariamente sus aguas de riego a través de entidades que agrupan a los propietarios de uno o varios pozos, las "comunidades de regantes" que, sobre la base de un régimen de autogestión, comparten los gastos de operación y mantenimiento, así como los de la red general de conducción[27]. Las comunidades de regantes, dotadas por la actual ley de aguas de personalidad jurídica pública, cumplen fines públicos de interés general, y responden al mismo tiempo a unos intereses privados[28].

Los regantes de esta comarca, propietarios de los pozos, poseen unos derechos de propiedad sobre el agua que se concretan en la posesión de una serie de horas de agua normalmente superior a las necesidades de sus cultivos. Así, las comunidades de regantes nunca suelen explotar estos pozos hasta el límite marcado por sus derechos de propiedad sobre el agua. Por ello, es una práctica corriente que éstas suministren agua a regantes que no son socios de estas comisiones. Sin embargo, la mayoría de los agricultores tienen unos derechos de propiedad sobre el agua, y son socios de una o varias comunidades de regantes. La propiedad de la tierra aparece así asociada a la propiedad del agua. Por lo tanto, una adecuada gestión del agua en esta comarca no es posible sin la concienciación de los agricultores sobre el grave problema de sobreexplotación de los acuíferos de esta comarca, y la propia imposición de restricciones sobre el consumo de agua[29].

27. ARA, ob. cit., 1993, tomo I, 12 y ss; Losada Villasante, A., ob. cit., 1994, p. 147.

28. Véase Jiliberto Herrera, R. y A. Merino de Diego: "Sobre la situación de las comunidades de regantes", en J. López-Gálvez y J.M. Naredo, editores: *La gestión del agua de riego*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor, p. 189; y MMA, ob. cit., 1998.

29. Izcara Palacios, S.P., ob. cit., 1997.

La minimización del problema de la escasez de recursos hídricos

Frente al discurso institucional, así como el de los técnicos, que califican la situación de los acuíferos del Campo de Dalías como de grave problema de sobreexplotación de unos recursos escasos y no renovables, considerando que la actual explotación a la que están siendo sometidos estos recursos hidráulicos es insostenible, no sólo en el largo plazo sino incluso en el mediano, el discurso de los agricultores es muy diferente.

En el discurso de los agricultores, aunque se dan importantes variaciones de tono, existe una cierta unanimidad respecto de la negación del problema de la falta de agua, al menos a corto plazo[30].

El agua, un recurso abundante

El primer discurso, compartido por aproximadamente 15% de los entrevistados, representa la posición más radical, pues no sólo niega que exista un problema de escasez de agua, sino que considera incluso que en esta comarca hay recursos hídricos sobrantes. Para éstos el agua es un recurso abundante, y ven como una imposibilidad real que el agua pudiese escasear en el futuro, independientemente de condiciones climáticas, la expansión de la superficie de invernaderos, el crecimiento de la demanda, etcétera. Este grupo está compuesto principalmente por agricultores mayores de 45 años de edad, y las posiciones más radicales son las de aquellos que tienen un sucesor para su explotación.

El problema de la prolongación de las situaciones de sequía

Un segundo grupo de agricultores –una cuarta parte de los entrevistados– considera que actualmente el agua es un recurso abundante en esta comarca, y que únicamente la prolongación temporal de una situación de sequía podría hacer que escasease.

En Almería las precipitaciones, además de presentar un volumen muy inferior a la media nacional, se distribuyen de forma torrencial y muy irregular. Por tal razón, estos agricultores piensan que en el presente el agua no es un recurso escaso sino más bien abundante si se lo compara

30. Esta conclusión está de acuerdo con los resultados de una encuesta realizada a 134 regantes del Campo de Dalías y un seguimiento de una muestra de invernaderos del área durante las campañas 93/94 y 94/95, cuyo objeto era conocer la opinión de los regantes sobre la gestión del agua de riego. En esta encuesta, ante preguntas sobre calidad, cantidad y origen del agua, la mayoría de los regantes mostraron un importante grado de despreocupación, no existiendo gran preocupación tampoco por el futuro del agua (Losada Villasante, A. y J. López-Gálvez, ob. cit., 1997, pp. 57-58).

con la experiencia de situaciones de sequía en el pasado, sobre todo con la fuerte sequía que afectó a la comarca durante la primera mitad de los 90. Ello no obstante, muestran una cierta preocupación de que en el futuro estas situaciones se repitan. Hoy son optimistas, ya que el agua parece abundar, debido a la alta pluviometría registrada desde finales de 1996; sin embargo, consideran que la prolongación de una situación de sequía en el futuro podría hacer escasear este recurso. La falta de agua, por lo tanto, no aparece asociada a una sobreexplotación de los recursos hídricos para satisfacer la demanda creciente de una agricultura expansiva, sino a condiciones climáticas ajenas al control del agricultor. Esta opinión es compartida principalmente por los agricultores de mayor edad.

La escasez de agua, un elemento estructural

Existe un tercer grupo de agricultores –casi 25% de los entrevistados–, principalmente menores de 45 años, que son conscientes de que el agua no es un recurso abundante en esta comarca, y que, por lo tanto, se debe ahorrar al máximo. Sin embargo, a pesar de reconocer que el agua es un recurso escaso, son optimistas, ya que no se consideran que haya faltado ni que vaya a faltar en el futuro. En este sentido, aunque ven necesario que se siga reduciendo el consumo de agua en la agricultura a través del desarrollo e introducción de tecnologías de riego cada vez más eficientes en el uso del agua, creen que nunca va a faltar el agua para los cultivos de esta zona. El problema de la escasez de agua no se contempla como una situación nueva, sino como un elemento estructural de la agricultura del Campo de Dalías. Creen que este problema siempre va a existir, aunque sin llegar a poner en peligro el desarrollo agrario de la comarca.

La incertidumbre sobre el volumen de recursos hidráulicos

El cuarto grupo de agricultores, que incluye a más de un tercio de los entrevistados, es el más consciente del problema de la escasez del agua. En el presente no consideran que la falta de agua sea un problema; sin embargo, creen que en el futuro sí podría constituirse en un obstáculo para el desarrollo agrario de la comarca. A diferencia del carácter visible de las aguas superficiales, el que las aguas subterráneas no lo sean crea en los agricultores una situación de incertidumbre que es fuente de una profunda preocupación por la escasez del agua y por la posible falta de este recurso en el futuro, lo que, se considera, haría inviables las prácticas agrarias tan intensivas que actualmente se desarrollan en esta comarca. La mayoría de los integrantes de este grupo son agricultores con explotaciones pequeñas, normalmente inferiores a una hectárea; predominan los jóvenes, aunque también aparecen agricultores de edad avanzada, sobre todo con explotaciones que carecen de sucesor.

Las causas de la escasa preocupación por el problema de la sobreexplotación de los acuíferos

La escasa preocupación de los agricultores por el tema de la sobreexplotación de los acuíferos de esta zona y por la escasez del agua, en comparación con la gravedad del problema, se debe a cuatro factores principales. En primer lugar, es en gran parte la consecuencia de la sobreestimación del ahorro de agua generado por la introducción del sistema de riego localizado. En segundo lugar, se debe a que el agricultor confía en que la Administración introduciría las medidas oportunas en caso de que faltase el agua para el riego, ya que este sector es el motor de la economía provincial. En tercer lugar, existe una sobrevaloración del ahorro de agua que podría producirse al renovarse las redes de distribución de agua a los invernaderos. Finalmente, el agricultor tiende a considerar la escasez de agua como un problema de otros espacios, y que a él no le afecta.

La generalización del riego localizado

Entre 1980 y 1995 la demanda total de agua, tanto para usos agrícolas como urbanos, se ha incrementado en 47%, y el total de bombeos de los acuíferos del Campo de Dalías ha aumentado 53% (véase cuadros 2 y 3). Esto es en gran medida una consecuencia del incremento de la superficie regada bajo plástico, que sólo entre 1979 y 1991 sufrió un incremento de más de 150%, ritmo de crecimiento que no se ha frenado durante los 90[31]. Además, se ha producido una intensificación de las prácticas agrarias, incrementándose el número de cosechas anuales. Por lo tanto, aunque la eficiencia en el uso del agua para el riego es muy alta, debido a la generalización del riego por goteo, la demanda global de agua de los cultivos ha experimentado un fuerte crecimiento a pesar de haberse reducido sustancialmente el consumo de agua por hectárea cultivada.

Los agricultores son conscientes de la rápida expansión de los cultivos bajo plástico, ya que es algo palpable; sin embargo, no se relaciona de forma clara el crecimiento de los cultivos con el incremento del gasto de agua para el riego. Se considera que la generalización del sistema de riego localizado ha conducido a una reducción sustancial de las necesidades de agua de los cultivos. Pero con frecuencia se tiende a sobrevalorar el ahorro de agua que implica la introducción de esta tecnología. Los sistemas de riego localizado han supuesto una reducción en el gasto de agua por hectárea a más de la mitad[32]. Sin embargo, los agricultores, sobre todo los de edad más avanzada, los mayores de 55 años, tienden a sobreestimar la

31. ARA, ob. cit., 1993, tomo I, 9.
32. Véase ibídem, tomo I, 38; y Naredo, J.M. y J. López-Gálvez, ob. cit., 1994, p. 200.

diferencia entre el consumo de agua de ambos sistemas. En este sentido, son muchos los agricultores que piensan que la citada tecnología ha reducido las necesidades totales de agua de los cultivos de esta comarca, a pesar de su fuerte expansión e intensificación.

Esta opinión no es compartida por todos los agricultores de más avanzada edad. Algunos, aunque una minoría, y sobre todo aquellos que no tienen un sucesor para su explotación, al comparar el consumo de agua del presente con el del pasado, consideran que, como consecuencia del rápido crecimiento de la superficie regada, la demanda de agua para el riego también se ha elevado.

En contraste con la opinión de los agricultores de más avanzada edad, para los más jóvenes el crecimiento de la superficie invernada sí se estaría traduciendo en un incremento del consumo de agua.

La mayor despreocupación de los agricultores mayores por el problema de la escasez de agua, y su oposición a aceptar que los acuíferos del Campo de Dalías se encuentren "sobreexplotados", es en parte una consecuencia de la sobrevaloración que éstos tienen de la reducción en el consumo de agua producido por la introducción del sistema de riego localizado. Por lo tanto, al considerar que no existe una correlación directa entre el incremento de la superficie invernada y el de las necesidades de agua de la agricultura, la consecuencia lógica es pensar que los recursos hidráulicos de esta comarca, lejos de estarse agotando, permanecerían estables, e incluso podrían estar aumentando. Por el contrario, la mayor preocupación de los agricultores más jóvenes por el problema de la escasez de agua sería en parte consecuencia de la percepción que éstos tienen de un progresivo aumento del consumo de agua, resultante del crecimiento de la superficie cultivada y de la intensificación de los cultivos; aunque para la mayor parte de los agricultores la mejora tecnológica en los sistemas de riego se considera como una medida de ahorro de agua suficiente para evitar que se agoten los acuíferos.

La importancia económica del sector agrario

En sólo tres décadas, el Campo de Dalías ha pasado de ser una de las zonas más pobres del país desde el punto de vista de la producción agraria, a constituirse en una de las comarcas agrarias más importantes. La aplicación de innovaciones técnicas de vanguardia para corregir las limitaciones edafológicas y sacar el máximo partido de las características climatológicas ha transformado profundamente esta comarca, convirtiéndola en el motor de la economía provincial[33], al punto que contribuye con práctica-

33. Véase Naredo, J.M. y otros, ob. cit., 1993, p. 16; e IARA, ob. cit., 1993, tomo II, p. 293.

mente el 70% del comercio exterior almeriense[34]. La actividad agraria representa además el 50% de la ocupación en la comarca del Campo de Dalías (INE, Censo de Población, 1991), y de ella depende en gran medida el resto de las actividades de la agricultura[35]. En este sentido, la escasa preocupación de los agricultores de esta comarca respecto al problema de la sobreexplotación de los acuíferos se fundamenta, en parte, en la valoración de la importancia económica de la agricultura intensiva de regadío desarrollada en esta zona. La fuerte dependencia de la economía provincial de la actividad agraria, y el hecho de que esta agricultura constituya el pilar en el que se asienta la economía almeriense, genera en los agricultores una confianza en que un factor como el agua, aunque esencial para el desarrollo agrario, no pueda constituirse en un freno al desarrollo de un sector tan importante como éste. Existe un sentimiento generalizado de confianza en que la Administración, antes de que pudiera llegarse a una situación real de falta de agua para la agricultura, agotaría los medios para evitar que esto sucediese.

Las deficiencias de las infraestructuras

Algunos agricultores, principalmente jóvenes y con explotaciones pequeñas, muestran una inquietud por la pérdida de agua originada como consecuencia de la obsolescencia de las redes principales y secundarias de distribución de agua a los invernaderos[36], y consideran que si se corrigiesen estas

34. Según un estudio de la Junta de Andalucía (ob. cit., 1991, p. 97), 80% de la producción total hortícola almeriense provenía de la comarca del Campo de Dalías. Así, si consideramos que en 1996 el valor de las exportaciones agrarias almerienses sumaba 122 479 millones de pesetas, que constituyen el 87,3% del total de las exportaciones provinciales, puede concluirse que la agricultura del Campo de Dalías representa aproximadamente el 70% de las exportaciones almerienses.

35. Junta de Andalucía: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1995-2000)*. Consejería de Medio Ambiente, 1995, tomo II, pp. 297-302.

36. En este sentido, es necesario destacar que frente al método tan eficiente de aplicación del agua en los campos de cultivo, el goteo, la red de distribución del agua ha quedado muy obsoleta, está ya muy deteriorada y existe un importante problema de pérdidas por filtración. Además de esto, el transporte de agua a cielo abierto da lugar a pérdidas por evaporación, contaminación de las aguas por vertidos incontrolados, etcétera. Así, en un estudio realizado por el IARA en colaboración con la Universidad de Granada en 1988, estas pérdidas de agua de riego fueron estimadas en un total de 21% (Losada Villasante A. y J. López-Gálvez, ob. cit., 1997, pp. 38-39). Con el objeto de resolver esta problemática, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía declararía de interés general de la Comunidad Autónoma las actuaciones de reforma agraria en la comarca del poniente almeriense (Decreto 96/1990, de 13 de marzo), aprobándose en 1992 la primera fase de un Plan de Transformación para el desarrollo de diversos trabajos de modernización consistentes en la construcción de nuevos embalses de regulación y la instalación de tramos de tuberías, que tienen una subvención de 40% y se encuentran actualmente en curso. Sobre estos aspectos, cfr. Losada Villasante A. y J. López-Gálvez, ob. cit., 1997, pp. 65, 66 y 69.

deficiencias se produciría un importante ahorro de agua. Sin embargo, la razón de esta preocupación por la pérdida de agua, más que tener su origen en la concienciación respecto al problema de la escasez de los recursos hídricos y la necesidad de evitar su derroche, reside en el hecho de que la pérdida de agua en las redes de distribución supone un incremento de los costes de producción, pues en esta comarca el agua tiene un precio muy alto.

En la vega de Adra, en el extremo occidental de la comarca, en 1997 se estaba procediendo a la canalización y entubado de todas las redes de distribución de agua, con lo que se evitaba su desperdicio. Como consecuencia, la mayoría de los agricultores de esta zona coincidían en que esta mejora en las infraestructuras de riego pondría fin al problema de la escasez de agua en la citada área.

La escasez de agua como un problema de otros espacios

Para la mayor parte de los agricultores entrevistados la escasez de agua no aparece como un problema real de esta zona; sin embargo, existe una tendencia a considerar que éste es un problema importante en otras áreas, diferentes de aquella en la que el agricultor tiene su explotación[37]. Los agricultores de las zonas central y occidental del Campo de Dalías tienden a ver el problema de la escasez de agua como un problema exclusivo de la zona más occidental de la provincia almeriense. Por otra parte, los agricultores del área más occidental del Campo de Dalías, los que tienen sus explotaciones en Adra, tienden a considerar que el problema de la falta de agua es exclusivo del resto de la comarca. Sin embargo, ni los primeros ni los últimos contemplan la escasez de agua como un problema propio.

LA LATENTE PREOCUPACIÓN POR LA ESCASEZ DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS: LA DEMANDA DE NUEVAS FUENTES DE AGUA

La aparente falta de preocupación e incluso negación del problema de la escasez de agua por los entrevistados está influida en parte por las especiales condiciones climatológicas del año 1997, cuando las entrevistas fueron realizadas. La abundancia de lluvias, el incremento de las reservas del

37. En este sentido, Gómez Benito y otros (Gómez Benito, C. y otros: "Agricultura y naturaleza. Una aproximación a las imágenes y actitudes de la población respecto a las relaciones entre agricultura, medio rural y naturaleza", en *Política y Sociedad* Nº 23, 1996, p. 106) señalan cómo un problema ambiental como la desertificación, que los agricultores reconocen como un problema importante en los niveles estatal y mundial, sin embargo no es reconocido como un problema ambiental de su entorno.

pantano de Beninar[38], etcétera, en cierta medida, han llevado a los agricultores a olvidarse del cercano problema de la escasez del agua. En este sentido, algunos de los agricultores entrevistados subrayaban el cambio de actitud con respecto al tema del agua como consecuencia de la abundante pluviometría registrada entre finales de 1996 y comienzos de 1997.

La preocupación por la escasez del agua, aunque no aparezca de forma manifiesta en las entrevistas, sí es una inquietud latente. La negación del problema de la falta de agua contrasta con la persistente demanda de nuevas fuentes de agua para su uso en la agricultura y el implícito temor por el agotamiento de los recursos hídricos. Incluso aquellos que manifiestan abiertamente que hay agua de sobra para la agricultura contemplan una posible situación de agotamiento de los acuíferos, aunque consideran que este problema tendría una fácil y simple solución: la búsqueda de nuevos recursos, principalmente a través de la desalación de aguas marinas[39].

La declaración de "sobreexplotación" de los acuíferos y el control de la expansión de la superficie invernada

Desde comienzos de los años 80 el Instituto Geominero ya había levantado la voz de alarma acerca de la sobreexplotación de los recursos hidráulicos del Campo de Dalías y del peligro de intrusión marina, por lo que consideraba necesaria la reducción de los niveles de explotación a los que estaban siendo sometidos los acuíferos de esta zona. Como consecuencia, en mayo de 1984 aparecieron un decreto de rango autonómico y una ley de rango estatal para regular la ejecución de obras e instalaciones de alumbramiento y elevación de aguas, la implantación de nuevas zonas de regadío, etcétera. En 1986 estos acuíferos recibirían una declaración provisional de "sobreexplotación". Con esta legislación la Administración intentaba poner freno al explosivo crecimiento de la superficie invernada en esta zona, para evitar el agotamiento de los recursos hidráulicos de esta área, lo que acarrearía graves consecuencias no sólo para esta comarca sino para toda la economía provincial. Sin embargo, la falta de concienciación de los agricultores respecto al problema de la escasez de agua, junto a la altísima rentabilidad económica de estos cultivos, conducirían a un rotundo fracaso

38. Mientras en años pasados las reservas del Pantano de Beninar nunca llegaban a cubrir el 5% del total de la demanda de agua, durante los primeros meses de 1997 el pantano estaba cubriendo aproximadamente el 20% de la demanda total de agua, tanto para usos urbanos como agrícolas.

39. Aunque la desalación de agua del mar, debido a su elevado coste, únicamente podría pagarla el abastecimiento urbano, no los cultivos agrícolas, ya que esto elevaría desmesuradamente los costes de producción (Díaz Ortega, J.: "La economía del agua en España", en AA.VV.: *La economía del agua en España*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor, 1997, p. 219).

del intento de la Administración de poner freno a la expansión de la superficie regada y del consumo de agua.

En las entrevistas realizadas a los agricultores aparece una crítica generalizada a las citadas medidas, aunque por diversos motivos. Por un lado, más de la mitad de los agricultores las critica por creer que no tienen razón de ser, pues para ellos es inconcebible que la Administración intente poner trabas al desarrollo agrario de la comarca. Por otro lado, poco más de un tercio de los entrevistados, conscientes del peligro real de agotamiento de los acuíferos, critica la actuación de la Administración por haber sacado estas medidas y luego no haberlas aplicado. Finalmente, un grupo minoritario de agricultores, aunque considera necesario poner freno a la expansión de los invernaderos, comprende que la Administración no haya podido poner en práctica las citadas medidas, al valorar la dificultad de detener la expansión de esta agricultura.

La expansión de la superficie invernada, un proceso natural y necesario

Un primer grupo de agricultores consideraba la fuerte expansión de la superficie invernada como un proceso natural, necesario y positivo para la economía comarcal. Como consecuencia, las medidas que la Administración ha intentado aplicar en esta zona para detener el crecimiento de la superficie regada son consideradas como irracionales, carentes de sentido, y como algo que desde un principio estaba condenado al fracaso. Para ellos, el aumento de los cultivos bajo plástico de ninguna manera conduce al agotamiento de los acuíferos; creen que las citadas medidas se basan en premisas falsas y que, por lo tanto, no tienen razón de ser.

Dentro de este grupo hay un número considerable de agricultores que, aunque creen que intentar frenar la expansión de los invernaderos para reducir el consumo de agua no tiene ningún sentido, consideran que reducir la superficie regada sí tendría razón de ser como medida de reducción de excedentes agrarios. Para éstos, el único factor que podría hacer peligrar el futuro de la agricultura de esta zona sería, no la falta de agua, sino la caída del precio de las producciones como consecuencia de la generación de excedentes agrarios.

La demanda de una actuación firme de la Administración que ponga freno al crecimiento de los invernaderos

Contra la opinión del anterior grupo de agricultores, para quienes la falta de agua era un problema lejano y de fácil solución, y que no relacionaban el crecimiento de la superficie invernada con el progresivo agotamiento de los recursos hidráulicos de la zona, existe una fracción minoritaria de agricultores, generalmente de edades intermedias, que consideran insostenible la fortísima expansión del sector agrario. Por una parte, valoran

positivamente que la Administración haya desarrollado medidas para frenar el crecimiento de nuevas superficies de regadío. Sin embargo, critican que estas medidas no hayan sido aplicadas, demandando de la Administración una actuación firme que ponga freno a este proceso, para evitar de esta forma que se agoten los recursos hídricos de la comarca.

La dificultad de controlar el crecimiento de los cultivos

En consonancia con la opinión del anterior grupo, hay otros agricultores, sobre todo jóvenes, que piensan que es necesario poner freno a la expansión de los cultivos bajo plástico; sin embargo, creen que es muy difícil detener la expansión de los cultivos. Por una parte, consideran que la prohibición de extender la superficie de regadío contribuiría a un ahorro necesario de recursos hidráulicos. Pero, por otra parte, creen que esto haría emerger un importante problema social, ya que la agricultura es vista como la única fuente de ocupación de la comarca. Así, consideran que no se podría impedir construir un invernadero a aquellas personas sin otra fuente de ocupación.

Éstos comparten, por lo tanto, un punto de vista muy próximo al de la Administración. Desde los organismos encargados del control de la superficie regada, Gobierno Civil y la Confederación Hidrográfica, se coincide en afirmar que detener la expansión de nuevas superficies de regadío generaría graves conflictos sociales en una comarca con un crecimiento poblacional elevado, donde la agricultura es la principal fuente de ocupación. Para este grupo de agricultores, como para la Administración, el control de la expansión de los invernaderos, aunque necesario, es un problema de muy difícil solución.

En conclusión, la actuación de la Administración es criticada por la mayor parte de los agricultores entrevistados[40]. En primer lugar, aquellos que creen que la escasez de agua no es un problema preocupante califican las medidas introducidas por la Administración como irracionales, y para ellos es incomprensible que ésta intente poner trabas a una actividad que está creando riqueza para toda la provincia y es la principal fuente de ocupación de la comarca. En segundo lugar, aquellos que piensan que existe un problema real de agotamiento de los recursos hidráulicos critican a la Administración por haber sacado una legislación que no ha puesto en práctica.

Sin embargo, a pesar del opuesto punto de partida de las críticas de unos y otros, existe un punto de coincidencia entre ambas, que califican

40. Asimismo, en una encuesta realizada a 134 regantes del Campo de Dalías, éstos no se mostraban de acuerdo con la exigencia de autorización para crear nuevas superficies invernadas impuesta por la citada ley 15/84, valorando esta legislación como negativa, y considerando que la Administración debería quedarse al margen (Losada Villasante A. y J. López-Gálvez, ob. cit., 1997, p. 58).

las consecuencias de la actuación de la Administración como negativas para el pequeño agricultor, mayoritario en esta comarca. Tanto para unos como para otros, la citada legislación de 1984 y 1986 habría contribuido al enriquecimiento del especulador y de los agricultores con más recursos económicos, al mismo tiempo que habría conducido al endeudamiento y deterioro de la situación del pequeño agricultor. Por una parte, la suspensión de la concesión de créditos oficiales para la construcción de nuevos invernaderos y ampliación de la superficie de regadío habría perjudicado a aquellos agricultores con inferiores medios económicos, que tendrían que endeudarse fuertemente para acceder a una pequeña explotación. Por otra parte, la negativa a conceder créditos bancarios a aquellos agricultores que no disponen de autorización para la realización de obras habría favorecido a aquellos con más medios económicos, que son los únicos que iban a poder realizar obras de ampliación de la superficie de regadío sin autorización. Finalmente, el clima creado por la aparición de estas medidas habría contribuido también a la elevación del precio de la tierra. Por lo tanto, el gran beneficiario de la aparición de las citadas medidas sería el especulador, y el principal perjudicado, el pequeño agricultor.

LA EXPANSIÓN DE LOS CULTIVOS HIDROPÓNICOS

El cultivo en sustratos artificiales o cultivo hidropónico está experimentando un progresivo crecimiento en el Campo de Dalías. Este sistema es más productivo pero menos eficiente en el uso del agua[41]. Por ello, la expansión y generalización de esta técnica de cultivo podría contribuir a elevar el consumo de agua por unidad de superficie, lo que acentuaría aún más el problema de la sobreexplotación de los acuíferos de esta comarca.

La impresión general de los agricultores es que este tipo de cultivo es muy minoritario y que nunca va a expandirse en la misma medida en que lo han hecho los cultivos en suelos enarenados. Sólo algunos pequeños agricultores con explotaciones inferiores a una hectárea piensan que los cultivos hidropónicos terminarán imponiéndose sobre los cultivos en enarenados; aunque, paradójicamente, estos agricultores no están pensando en adoptar esta innovación tecnológica. Este sistema de cultivo es valorado como una innovación tecnológica positiva para la agricultura de la comarca, pero es considerado como un sistema de cultivo complementario mas nunca alternativo o sustitutivo del sistema de cultivo tradicional del Campo de Dalías en suelos enarenados.

Frente al complejo y costoso proceso de preparado del suelo en el cultivo tradicional, el cultivo hidropónico puede implantarse sobre cual-

41. Naredo, J.M. y J. López-Gálvez, ob. cit., 1994.

quier tipo de suelo, y su instalación es mucho más fácil. Por una parte, la agricultura de regadío de esta comarca está experimentando una expansión tan fuerte que, debido a la falta de suelo, se están empezando a construir invernaderos en lugares inhóspitos, en terrenos inclinados y escarpados, en la falda de la sierra, etcétera, donde instalar este último sistema de cultivo es prácticamente la única alternativa. Por otra parte, los enarenados, después de un período de explotación que puede variar entre 20 y 30 años, según la calidad de los suelos, pueden perder su aptitud para el cultivo, siendo más fácil y menos costoso, en esta situación, instalar el sistema de cultivo hidropónico que reemplazar este suelo enarenado por otro. En este sentido, los agricultores ven esta innovación tecnológica como una alternativa a la tradicional técnica de cultivo en los casos en los que no es posible implantar suelos enarenados o cuando éstos están tan contaminados que han llegado a perder su aptitud para el cultivo. Sin embargo, son muy pocos los agricultores que se plantean la sustitución del sistema tradicional por el cultivo hidropónico en los casos en los que la calidad de los suelos enarenados es alta.

El agricultor mantiene una posición ambigua y ambivalente respecto a los cultivos hidropónicos. La valoración de esta innovación tecnológica es positiva, pero pocos agricultores parecen dispuestos a adoptarla. Esta nueva técnica de cultivo es considerada por los agricultores como demasiado cara y compleja. Para los agricultores de más avanzada edad, el principal inconveniente de este sistema de cultivo sería su alto coste. El preparado del suelo es más sencillo y barato; sin embargo, el sistema de riego, al estar totalmente automatizado, resulta más caro. Para los agricultores más jóvenes, el principal inconveniente de esta innovación tecnológica sería la constante vigilancia que requiere este sistema de cultivo, mientras que con el cultivo tradicional el agricultor se siente más libre y despreocupado. Finalmente, el aspecto valorado de forma más positiva de esta nueva tecnología es la mayor productividad, y existe un pequeño grupo de agricultores, principalmente jóvenes, que consideran que las ventajas de este sistema de cultivo son muy superiores a sus inconvenientes.

En la actualidad los agricultores del Campo de Dalías se muestran reacios a adoptar esta técnica, porque la consideran cara y demasiado compleja; sin embargo, es una tecnología que en el futuro va a seguir expandiéndose. En primer lugar, esta tecnología permite cultivar en espacios donde resultaría muy difícil implantar suelos enarenados. En segundo lugar, en suelos enarenados muy contaminados esta tecnología supone la solución más sencilla a este problema. Finalmente, hay también algunos agricultores que están sustituyendo enarenados, sin graves problemas de contaminación de los suelos, por sustratos artificiales. Por lo tanto, el crecimiento de los cultivos hidropónicos va a ser proporcional al crecimiento de la superficie invernada en terrenos escarpados, a la contaminación de los suelos enarenados y su pérdida de

aptitud para el cultivo, así como a la preferencia del agricultor por este sistema de cultivo[42].

CONCLUSIÓN

En la comarca del Campo de Dalías, la intensificación de la explotación de los acuíferos subterráneos al margen de cualquier tipo de planificación ha conducido a un gravísimo problema de sobreexplotación de los recursos hídricos de los que depende el desarrollo agrario de la zona. Por lo tanto, es urgente que se elimine la actual situación de sobreexplotación de recursos hídricos no renovables.

Una adecuada gestión del agua en el Campo de Dalías no es posible en ausencia de una concienciación de los agricultores acerca de este problema y de la propia imposición de restricciones en el uso del agua, sobre el cual tienen unos derechos de propiedad. Sin embargo, los agricultores, guiados por una racionalidad productivista y preocupados exclusivamente por maximizar los rendimientos agrarios, son muy reticentes a tomar en consideración los factores ambientales limitantes del desarrollo agrario, ya que esto supondría una merma de los resultados económicos de sus explotaciones en el corto plazo.

Los agricultores tienden a negar que exista un problema de sobreexplotación de los acuíferos, y lo ven sólo como una posibilidad a muy largo plazo. Existe una sobrevaloración del ahorro de agua producido por la adopción de innovaciones tecnológicas relacionadas con el uso de este recurso, que, unida a la sobreestimación del ahorro de agua que se derivaría de la eliminación de las pérdidas de agua en las redes de distribución, crea en los agricultores una actitud de despreocupación respecto de la citada situación de sobreexplotación de estos acuíferos. Además, la importancia de la agricultura intensiva de esta comarca en la economía provincial hace que el agricultor tenga una firme confianza en que la Administración introduciría los medios oportunos en el caso de que se produjese una situación de agotamiento de los acuíferos. Finalmente, el agricultor tiende a achacar el descenso de los niveles piezométricos de los acuíferos a factores climatológicos que él no controla.

En conclusión, la falta de concienciación de los agricultores respecto al problema de la sobreexplotación de estos acuíferos dificulta que en esta comarca pueda llevarse a cabo una gestión sostenible de los escasos recursos hidráulicos subterráneos, habiéndose sobrepasado ya el umbral de una explotación racional y sostenible de los acuíferos. Más aún: la predecible expansión de los cultivos en sustratos artificiales va a contribuir al deterioro de esta situación.

42. Izcara Palacios, S.P.: "La directiva nitratos en España. El ejemplo del Campo de Dalías", en *Revista de Estudios Agrarios y Pesqueros*, 1999.

B. Reydon, L. Plata, H. Escobar

INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE TIERRAS BRASILEÑO: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA RECIENTE

En las tres últimas décadas, la experiencia brasileña de intervención en el mercado de tierras ha estado caracterizada por buscar las condiciones necesarias para agilizar el proceso de reforma agraria. Así, se pusieron en práctica políticas que tenían por objetivo reducir el precio de la tierra y hacer que el mercado fuese transparente. Los resultados de estas políticas muestran un éxito relativo, debido a que el precio de la tierra es aún alto, lo que obliga al gobierno a pagar elevados precios por las expropiaciones de tierras para reforma agraria.

En el Brasil de los años 60 el problema agrario se encontraba "en el orden del día", tanto en las discusiones político-partidarias como en el ambiente académico. El grado de concentración de la tierra, la heterogeneidad del sistema productivo, las relaciones de trabajo en el campo (incluida la presencia de formas precapitalistas) y las pobres condiciones de vida de los trabajadores rurales eran los principales elementos que configuraban el problema agrario de esa época.

La reforma agraria era vista como el único instrumento capaz de estructurar una agricultura moderna en contraposición a la agricultura arcaica de la economía colonial. Desde ese punto de vista, la solución del problema agrario tenía como presupuesto fundamental la eliminación de los obstáculos para el desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas.

Una de las proposiciones básicas del gobierno militar instalado después del golpe de estado del 31 marzo de 1964 y que contó con el apoyo de sectores conservadores de la sociedad brasileña, incluidos los grandes propietarios de tierras, era la realización de la reforma agraria. El 30 de noviembre de 1964 entró en vigor la Ley 4504 que regulaba el estatuto de la tierra y permitía al Estado promover la expropiación de la propiedad rural mediante previo pago y justa indemnización. Más tarde, aún en el período militar, fueron aprobados los mecanismos de pago de las indemni-

zaciones de la tierra con títulos de la deuda agraria (TDA) y el pago al contado de las bienhechurías. Esa ley también regulaba la política de desarrollo agrícola, la tributación y colonización de la tierra. Así, se puede afirmar que, desde el punto de vista estrictamente legal, el país ya está dotado del marco jurídico e institucional necesario para poner en marcha el programa nacional de reforma agraria. Ello no obstante, el problema agrario persiste, o, para ser más precisos, los resultados de la reforma agraria aún no se manifiestan. A esta conclusión se llega cuando se toma en consideración la gran concentración de la tierra *vis-a-vis* la gran demanda potencial de tierras por los pequeños productores de la agricultura y de los "sin-tierras".

Las políticas asociadas al mercado de tierras, como la titulación y regularización de tierras, tributación, catastro y colonización, fueron realizadas de forma muy limitada entre 1964 y 1984[1]. La victoria de Tancredo Neves en las elecciones a la Presidencia en 1984, asociada a la expectativa de hacer una efectiva, rápida y drástica reforma agraria, trajo como consecuencia que algunos de estos proyectos de intervención en el mercado de tierras fuesen concluidos antes de cumplir sus objetivos. Se pensaba, equivocadamente, que estas políticas poco o nada podrían auxiliar a la reforma agraria, olvidándose que sí eran capaces de ayudar significativamente a aumentar la transparencia del mercado, lo que debía materializarse en menores precios para la tierra rural.

El presente artículo tiene por objetivo hacer una evaluación de la intervención del mercado de tierras brasileño en los últimos años[2]. Con tal propósito, en la primera sección se presenta el proceso de titulación y reglamentación de tierras iniciado en el Brasil dirigido a catastrar y recuperar tierras públicas ocupadas ilegalmente. La segunda sección trata del impuesto territorial rural, y destaca la importancia que la cobranza efectiva de este tributo puede tener para democratizar el acceso a la tierra. En la tercera sección se hace un breve análisis de las experiencias recientes de financiamiento para la compra de tierras a través del programa Cédula de la Tierra y del Banco de la Tierra. La cuarta sección muestra la situación del proceso de expropiación y asentamientos rurales, y destaca las metas alcanzadas por el gobierno actual del presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). En la sección final se presentan resumidamente los principales cambios en la legislación sobre el mercado de tierras ocurridos durante la gestión de FHC.

1. En este período las intervenciones en el mercado de tierras fueron, básicamente, la regulación y titulación de tierras con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial.

2. Esta parte del artículo es una versión resumida y modificada de Reydon, B. y L. Plata: *Democratização do acesso à terra rural no Brasil*. Relatorio de Pesquisa. UNESCO, 2000.

LA TITULACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LOS INMUEBLES RURALES

La titulación es el procedimiento que da a su propietario una serie de beneficios colaterales. Por ejemplo, posibilita el acceso a líneas de crédito existentes en la actividad agropecuaria. Además, la titulación de tierras permite identificar las áreas legalmente tituladas, las áreas ocupadas y las tierras públicas, y proporciona la posibilidad de recuperar áreas ocupadas y áreas de tierras que sufrieron la llamada *grilagem*[3]. Por lo general, las tierras recuperadas son incorporadas al patrimonio de la Federación o de los estados y pueden ser destinadas a la formación de asentamientos de reforma agraria.

La *grilagem* de tierra tiene su origen en el siglo XIX, cuando, por diversos medios y muchas veces en complicidad con representantes del poder público, *grileiros* avanzaron sobre tierras de la Unión y de los estados, falsificando títulos de propiedad con la connivencia de notarías y órganos de tierras e inclusive usando la violencia para expulsar posesionarios y comunidades indígenas. Las raíces históricas de este proceso se remontan a la colonización, cuando ocurre la ocupación del territorio por las capitanías hereditarias concedidas a los más fieles súbditos de la Corona portuguesa y la posterior explotación de las tierras con la fuerza del trabajo esclavo.

Según el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), que está evaluando la estructura agraria del país para localizar, uno por uno, los casos de fraude y falsificación de títulos de propiedad de tierras en todo el Brasil, el total de tierras sobre las que recae la sospecha de ser *griladas* es de aproximadamente 100 millones de hectareas –cuatro veces el área del estado de São Paulo o el área de América Central más México–. En la Región Norte los números son preocupantes: del área total del estado de Amazonas, de 157 millones de hectáreas, se sospecha que nada menos que 55 millones han sido *grilados*, lo que corresponde a tres veces el territorio del estado de Paraná. En el estado de Pará, un "fantasma" vendió a decenas de sucesores aproximadamente nueve millones de hectáreas de tierras públicas[4].

3. La *grilagem* es uno de los más poderosos instrumentos de dominio y concentración agraria en el medio rural brasileño. Dice la historia que la expresión *grilo* (grillo en español), empleada para definir tierras apropiadas y registradas ilegalmente, viene de un antiguo artificio utilizado para dar a los documentos nuevos la apariencia de viejos. Los defraudadores de títulos inmobiliarios colocaban los falsos documentos en una caja de metal o de madera junto con grillos, cerrándola en seguida. Después de algunas semanas, los documentos ya presentaban manchas amarillentas y opacas como resultado de la deyección de los insectos, además de quedar corroídos los bordes y con pequeños orificios en la superficie, todo para indicar la supuesta acción del tiempo. Genéricamente, toda acción ilegal que objetiva la transferencia de tierras públicas para el patrimonio de terceros constituye una *grilagem* o *grilo* (INCRA: *Livro branco da grilagem de terras*. Brasilia, 1999).

4. Ibídem.

En 1999 el INCRA entregó 10 000 títulos de propiedad a trabajadores rurales, y en el período 1999-2002 espera dar títulos de propiedad a cerca de 400 000 familias asentadas en casi 20 millones de hectáreas o tres veces el área del estado de Río de Janeiro.

Con el propósito de regularizar la propiedad de la tierra rural, el INCRA está realizando un amplio levantamiento en el que utiliza tecnología de punta, como el rastreamiento por satélite para mapear la estructura agraria del país y así poder localizar los casos de fraude y falsificación de títulos de propiedad de tierras. En el plano de la acción agraria, el INCRA y los órganos estatales de tierras, a partir de una base cartográfica común, están estableciendo un catastro único que incluye a los demás órganos y entidades de la administración pública federal que sean administradores o detentadores de tierras públicas con el fin de centralizar la información y permitir así el permanente monitoreo de las grandes áreas. Además, unilateralmente o en conjunto con los estados, serán iniciados procedimientos discriminatorios que tendrán por objetivo separar las tierras públicas federales o estatales de las de dominio privado y promover el levantamiento de los títulos y registros.

En el área judicial, a partir de los estudios e investigaciones sobre la procedencia y posesión, y en caso se constate duda fundada sobre el dominio de las tierras tomadas por particulares, el INCRA adoptará las medidas judiciales pertinentes para la reincorporación de las tierras al patrimonio público. Se está requiriendo al sector judicial la declaración de inexistencia, la cancelación de matrícula y del registro de los inmuebles rurales vinculados a títulos nulos de pleno derecho o realizados en desacuerdo con la Ley de Registro Público. También se están evaluando acciones de nulidad y cancelación de matrícula y de registros de títulos de propiedad de tierras de jurisdicción federal y estatal. Finalmente, cuando constate situaciones de graves irregularidades en las notarías de registro de inmuebles, el área jurídica del INCRA requerirá de parte del juez de la jurisdicción del inmueble matriculado, registrado o rectificado irregularmente, la realización de una inspección o corrección, y promoverá una investigación por el Ministerio Público.

Este conjunto de políticas de intervención busca incrementar la transparencia del mercado de tierras y crea la posibilidad de acceso de los propietarios a otros mercados, además de hacer más transparentes los procesos de expropiación, en la medida que los precios de mercado de la tierra se tornan más claros.

EL IMPUESTO TERRITORIAL RURAL

Históricamente, la implantación de políticas de tierras que efectivamente reduzcan su uso especulativo, como la cobranza del ITR, no prosperó en el Brasil. Las tentativas de los gobiernos por crear las condiciones jurídicas e institucionales para ello a partir del Estatuto de la Tierra resultaron muy

importantes, pero fracasaron: los impuestos pagados fueron reducidos y el impacto del ITR sobre la oferta de tierras fue bastante modesto. En los años 90 se hizo una nueva tentativa con esta finalidad. Veamos sus resultados.

En la actualidad el ITR es regido por el artículo 153, inciso VI, de la Constitución Federal de 1988, que establece la competencia de la Unión Federal para su cobranza y administración. El ITR está reglamentado por la Ley 9393, de 19 de diciembre de 1996, y regulado por instrucciones normativas de la Secretaría da Receita Federal (SRF)[5]. El hecho generador del ITR es la propiedad, el dominio útil o la posesión del inmueble por usufructo o cualquier título localizado fuera de la zona urbana del municipio, al 1 de enero de cada año, y la base de cálculo es el valor de la tierra libre de bienhechurías (VTLB).

El examen y el pago del ITR es efectuado por el contribuyente, independientemente de previo procedimiento de la SRF, y se sujeta a la homologación posterior en el plazo de hasta diez años. Las alícuotas del impuesto aparecen en una tabla única (véase cuadro 1). El VTLB declarado servirá de base para depósito judicial en la hipótesis de expropiación del inmueble para fines de reforma agraria. Con vistas a conferir equidad tributaria, los pequeños productores y los asentamentos de reforma agraria son inmunes o exentos del ITR, pero no dispensados de alimentar el Documento de Información y Actualización Catastral.

El contribuyente no beneficiado por la exención o inmunidad entregará anualmente el Documento de Información y Examen del ITR correspondiente a cada inmueble. Para fines de cálculo del impuesto, el VTLB es obtenido mediante la substracción del valor del inmueble de los siguientes valores: construcciones, instalaciones y bienhechurías; cultivos permanentes y temporales; pastos cultivados y mejorados; y florestas plantadas.

La tabla de alícuotas del ITR toma en consideración apenas el área total y el grado de utilización del inmueble. Como se observa en el cuadro 1, existe acentuada progresividad según el tamaño de la propiedad y regresividad, de acuerdo con el aumento del grado de utilización del inmueble. Así, para las situaciones extremas se observa que entre la gran propiedad improductiva (GU < 30%) y la pequeña propiedad productiva (GU > 80%) hay una diferencia de alícuotas del orden de 666 veces.

Una de las mayores críticas a las alícuotas establecidas reside en el hecho de que la progresividad del ITR presenta discontinuidad en la transición del límite de las categorías de tamaño de propiedad consideradas, así como del grado de utilización de los inmuebles. Es necesario destacar que esta situación impone un tratamiento desproporcional entre contribuyentes que poseen condiciones poco diferenciadas. Por ejemplo,

5. Institución subordinada al Ministerio de Hacienda y que tiene entre sus funciones supervisar, ejecutar, controlar y evaluar las actividades de la administración tributaria federal.

Cuadro 1
Alícuotas para el cálculo del nuevo ITR (Ley 9393)

Área total del inmueble (ha)	Grado de utilización-GU (%)				
	> 80	> 65 < 80	> 50 < 65	> 30 < 50	< 30
Hasta 50	R$ 0,03	R$ 0,20	R$ 0,40	R$ 0,70	R$ 1,00
Mayor que 50 hasta 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Mayor que 200 hasta 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Mayor que 500 hasta 1000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Mayor que 1000 hasta 5000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Encima de 5000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fuente: Ley 9393.

un inmueble de 50,1 ha con grado de utilización de 80,0% puede pagar un impuesto trece veces mayor que un inmueble de 50,0 ha con grado de utilización de 80,1%. Cabe destacar aún más el tratamiento lineal conferido a todos los inmuebles con área superior a las 5000 ha. Parece absurdo tratar de la misma manera a los inmuebles con área superior a las 100 000 ha, que ocupan 14,8% de las tierras agrícolas, que a los inmuebles con área entre 5000 y 100 000 ha, que ocupan 6,8% de las tierras rurales[6].

El aumento de las alícuotas del ITR privilegió los inmuebles considerados productivos (con grado de utilización superior a 80%), debido a que el Congreso Nacional alteró la propuesta original encaminada por el Poder Ejecutivo por medio de una medida provisoria que contenía alícuotas mayores: entre 0,05% y 1,20% en vez de 0,03% a 0,45%, como estaba aprobado[7]. Se nota aún que los aumentos de alícuotas no tienen ninguna progresividad en lo que se relaciona con el tamaño o el grado de utilización del inmueble. Los aumentos de alícuota para los inmuebles de hasta 25 ha son muy superiores a los definidos para los inmuebles mayores que 15 000 ha, por ejemplo. Dentro del nivel de grado de utilización no se percibe ninguna regla para establecer las nuevas alícuotas. Por lo tanto, todo lleva a suponer que la nueva tabla de alícuotas fue elaborada sin vínculo alguno con las normas anteriormente establecidas.

Las informaciones divulgadas por la SRF sobre el ITR fueron sistematizadas y analizadas por Reydon, Romeiro, Plata y Soares[8], e indican los siguientes resultados de la aplicación del ITR:

6. IBGE: *Censo Agropecuário*. Río de Janeiro, 1996.
7. Reydon, B.; A. Romeiro; L. Plata y Soares: *Aspectos da Questão Agrária Brasileira: lições à luz do mercado de terras*. Relatorio de Pesquisa, 1999.
8. Ibídem.

- Existen en el Brasil 1 324 729 inmuebles rurales inmunes o exentos, que ocupan un área de 16,7 millones de hectáreas, correspondientes a 4,9% de las tierras efectivamente catastradas. La inmensa mayoría de los inmuebles encuadrados en esta condición poseen un área inferior a las 50 ha. Apenas seis inmuebles mayores que 500 ha (área total de 5409 ha) se incluyen entre los no-tributados. Es interesante notar que los inmuebles con área de hasta 50 ha ocupan 12,2% del conjunto de los inmuebles rurales brasileños, pero representan apenas 7,2% del área tributable del ITR y contribuyen potencialmente con 6,8% del volumen del impuesto pasible de recaudación, lo que demuestra que la inmunidad tributaria conferida a la pequeña área rural viene siendo de hecho respetada. La tributación alcanza 1 983 712 inmuebles, que ocupan un área de 325,6 millones de hectáreas (95,1% de las tierras rurales catastradas). En 1997, la recaudación promedio, por el régimen de caja, se situó en R$ 122,00 por propiedad y R$ 0,74 por hectárea.
- Los mayores inmuebles (área superior a 1000 ha) corresponden a cerca de 50% del área de los inmuebles sujetos a tributación. Considerando que el número de tales inmuebles es de apenas 49 681 unidades, se torna posible el monitoreo del volumen de recaudación del ITR (54,3%) mediante el control de apenas 2,5% del número de inmuebles catastrados. Los inmuebles de tamaño intermedio (entre 50 y 1000 ha) ocupan 42,8% del área tributable.
- En promedio, el VTLB declarado es 51,4% del precio de mercado, con acentuada asimetría en la distribución espacial. En la Región Norte, el valor atribuido a la tierra para fines fiscales es inferior a la cuarta parte del precio de mercado, en tanto en la Región Sur este número se aproxima más a la realidad (86,5%), probablemente debido al hecho de que en esta región predominan inmuebles de menor dimensión, en general trabajados por unidades familiares. Siguiendo el comportamiento de mercado, el VTLB declarado por el contribuyente presenta una dispersión acentuada. Los pequeños inmuebles llegan a valores por hectárea diez veces superiores a los de las grandes propiedades.
- El contribuyente del ITR, independientemente de la dimensión del inmueble, procuró demostrar la utilización productiva de su tierra. Así, hay poca dispersión en torno del promedio, situado en 87% en ese nivel del grado de utilización: las alícuotas del ITR varían de 0,03% a 0,45%, lo que reduce considerablemente la recaudación del tributo.
- Cotejando las Estadísticas Catastrales Anuales de 1992 del INCRA con las declaraciones del ITR en lo que se refiere a la relación entre área explotada y área aprovechable, es notable la diferencia existente entre el grado de utilización declarado por el contribuyente y la situación real mostrada por las estadísticas catastrales del INCRA, lo que

constituye un elemento adicional de evasión fiscal. Como consecuencia, en 1998 la recaudación del gobierno quedó muy por debajo de las estimaciones indicadas en estudios realizados antes de la promulgación de la ley del nuevo ITR.

- El número de declaraciones entregadas a la SRF supera 80% de los inmuebles rurales existentes en el país, y es en la práctica igual al número de inmuebles rurales efectivamente catastrados. En 1997, cerca de 4 millones de declaraciones de ITR fueron entregadas a la SRF. Esto significó un avance en la cobranza del tributo generado por la combinación de la nueva legislación con la implementación por la SRF. Las evidencias de investigaciones de campo revelan que los propietarios de tierras ven a la SRF como una institución seria con la cual hay necesidad de estar al día, mientras que con el INCRA no había este respeto. Este aspecto del cambio de la ley es digno de ser resaltado.
- Apenas 317 inmuebles, con un área total de 4,4 millones de hectáreas, están encuadrados en la alícuota máxima de 20%. Merece destacarse que solamente 103 677 inmuebles (con 17,1 millones de hectáreas) se declararon como de baja productividad (con grado de utilización menor de 50%), o sea, cerca de 2% del total de inmuebles catastrados en la SRF. Como consecuencia, el potencial de recaudación del ITR, considerados los usos de la tierra y sus precios, así como la configuración del grado de utilización de la tierra inferida del catastro de la SRF, quedaría limitado a R$ 353 millones. No obstante, admitiendo la posibilidad de que las acciones de fiscalización y control del fisco se tornen más importantes en el mediano plazo, es posible que el grado de utilización de la tierra declarado por el contribuyente se aproxime a la realidad. Con eso, la alícuota promedio del ITR se elevaría a más o menos 0,86%, y propiciaría una recaudación tributaria de R$ 802,6 millones.
- En el Brasil existen apenas tres tributos sobre la propiedad. Además del ITR, el impuesto sobre la propiedad de vehículo automotor (IPVA) y el impuesto sobre la propiedad territorial urbana (IPTU), de competencia, respectivamente, de estados y municipios. La importancia fiscal de tales impuestos es insignificante, debido a que juntos representan apenas 0,82% del monto recaudado. Por lo tanto, es equivocado pensar en el ITR como fuente de ingresos fiscales para financiar los costos de programas de carácter social. Para ilustrarlo, basta recordar que en 1997 los gastos del Gobierno Federal referentes a la política agraria fueron de aproximadamente cuatro veces el valor recaudado con este impuesto.

FINANCIAMIENTO PARA COMPRA DE TIERRAS: CÉDULA DE LA TIERRA Y BANCO DE LA TIERRA

Existen dos programas para facilitar el acceso de los agricultores de escasos recursos al financiamiento para la compra de tierras. Uno es el Proyecto

Cédula da Terra (Cédula de la Tierra), y el más reciente es el Banco de Tierras. En el Brasil, el programa de democratización de la tierra está siendo ejecutado por el INCRA en convenio con el Banco Mundial mediante el Proyeto Cédula de la Tierra.

PROYECTO CÉDULA DE LA TIERRA

Instituido por el Ministerio Extraordinario de Política Agraria, el Proyecto Cédula de la Tierra fue negociado con el Banco Mundial y cuenta con la participación de los estados y de las comunidades. Su estrategia consiste en poner en práctica una alternativa de adquisición descentralizada de tierras para la reforma agraria, posible sólo ahora debido a la estabilización de la moneda y a la severa caída de precios de la tierra. Es una experiencia de un nuevo modelo de política agraria, integrada al mercado y que no depende del Gobierno Federal en todas sus etapas, principalmente en la ejecución, como ocurre hoy. Es la reforma agraria realizada sin burocracia, sin conflictos, sin necesidad de recurrir a la justicia –por lo tanto, con mucho más rapidez–.

El Proyecto Cédula de la Tierra comenzó a ser aplicado en noviembre de 1997, y la forma como se está llevando a cabo es simple. Un grupo de agricultores identifica el área que desea, se hace un proceso sumario para la adquisición de un área de tierras y se presenta a la unidad técnica del estado. Si es aprobado, el grupo recibirá el financiamiento para la compra de la tierra, con un plazo de 10 años para pagar (incluido el período de gracia de tres años) a través del Banco del Nordeste y del Banco de Brasil que, mediante convenio, operan el programa.

El objetivo del Proyecto Cédula de la Tierra es abrir un abanico mayor de acciones gubernamentales de reforma agraria, en sociedad con las comunidades beneficiadas. Éstas, además de la identificación y obtención de las tierras, tendrán un papel activo y central en el desarrollo, en la exploración y en la gestión de los asentamientos, con cobertura de financiamiento público. O sea, las comunidades identificarán sus necesidades y presentarán propuestas para proveerlas.

En su primera fase, el Proyecto Cédula de la Tierra tendrá una duración de tres años y un costo aproximado de 150 millones de dólares. Noventa de estos 150 millones (es decir, el 60%) provienen de un préstamo del BIRD y serán utilizados por las comunidades para el financiamiento de infraestructura, asistencia técnica, capacitación, producción y necesidades sociales. En estos rubros el financiamiento será a fondo perdido. También se ha previsto una contribución de 45 millones de dólares (30%) del Gobierno Federal para la formación de un Fondo de Tierras para financiar la adquisición de tierras en el mercado. Adquirida la tierra, que será negociada por los propios beneficiarios, éstos decidirán cómo utilizarla e identificarán las necesidades de inversión. Para ampliar las posibilidades de adquisición de tierras con recursos federales, durante la ejecución del programa será

estudiada la utilización de TDA para el pago de parte del valor de las propiedades. Los gobiernos estatales participantes contribuirán con 6 millones de dólares (4%) para la administración y supervisión de los asentamientos, por medio de sus Unidades Técnicas Estatales estructuradas de acuerdo con el modelo reformulado del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural. Los 9 millones de dólares restantes (6%) vendrán de los propios beneficiarios, que deberán financiar por lo menos 10% del costo de los subproyectos comunitarios a través del aporte de dinero, materiales o mano de obra.

En la primera fase, el Cédula de la Tierra va a beneficiar a 15 000 familias. El costo de cada familia asentada será de apenas R$ 10 mil. Es el costo más bajo por familia ya alcanzado, pues en las condiciones normales ese costo es de R$ 25 000. Los estados escogidos para la implementación de esta primera fase del proyecto fueron Bahía, Ceará, Maranhão, Minas Gerais y Pernambuco, donde ya está en operación el Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural, también financiado por el Banco Mundial. Concluida la fase inicial de la Cédula de la Tierra y evaluados sus resultados, el programa será extendido a los demás estados, con las mejoras obtenidas por la práctica. El Banco Mundial ya se comprometió a financiar en el futuro el proyecto en escala más amplia.

Esa forma innovadora de intervención en el mercado de tierras promete aumentar la velocidad de aplicación de la reforma agraria, ampliando el retorno económico y el ingreso de los beneficiarios y reduciendo los costos por familia asentada.

A pesar de que esta forma de intervención está siendo considerada positiva por muchos sectores en el Brasil y comienza a despertar interés en otros países, cabe mencionar que ella no obtuvo aún una aceptación consensual entre los actores interesados en el problema agrario en el país. El principal argumento en contra es que la tierra destinada a la reforma agraria debería ser obtenida por expropiación de inmuebles improductivos y transferida a los "sin-tierra" para tener impacto sobre la estructura agraria.

Los que proponen la alternativa experimentada en el Proyecto Cédula de la Tierra contraargumentan que la expropiación puede ser adecuada en muchas circunstancias, pero que, en esta conyuntura, el precio de mercado de la tierra ha sido menor que aquél recibido en general por propietarios en las expropiaciones en función de la evaluación administrativa de la tierra y de los recursos judiciales, que elevan los costos.

En principio, se considera que hay dos clases de problemas en este tipo de intervención:

a. *Cultural*: Como la concesión de tierras a través de la posesión o las que provienen de las políticas agrarias (asentamentos, proyectos de irrigación y la colonización) continúan sin ser regularizadas, las tierras obtenidas no han sido pagadas. Por lo tanto, si no ocurre un proceso de emancipa-

ción[9] de los ya instalados y la efectiva penalización de los deudores del Estado brasileño, será bastante difícil obtener el pago de las tierras y, por lo tanto, mantener el Fondo[10].

b. *Condiciones efectivas de pago*: En el Brasil en general, y particularmente en el nordeste, las condiciones de producción agrícola y agroindustrial han sido bastante precarias en términos de precios y mercados consumidores, lo que ha hecho más difícil prevenir la capacidad de pago de los que adquirieron tierras, a pesar de tener un plazo para el pago razonablemente largo y con tasas de interés subsidiadas.

Hasta diciembre de 1998 el Proyecto Cédula de la Tierra había adquirido 180 618 hectáreas por un valor de 32,9 millones de reales para beneficiar a 6826 familias a un costo promedio de 4828 reales por familia. Están en trámite 510 167 hectáreas para beneficiar a 23 720 familias. Los costos totales calculados del Proyecto Cédula de la Tierra son de aproximadamente 94,5 millones, de los cuales los estados de Bahía y Maranhão han absorbido el mayor volumen de recursos: 60,6 millones y 16,4 millones respectivamente (véase cuadro 2).

De acuerdo con algunos estudios, el Proyecto Cédula de la Tierra consiguió reducir el precio de la hectárea en las siguientes proporciones, en promedio: en Maranhão, 62%; en Ceará, 66%; en Pernambuco, 14%; en Bahía, 43%; y en Minas Gerais, 49%. Esto, según los investigadores, se debe al poder de negociación directa y al pago al contado.

BANCO DE LA TIERRA

El Banco de la Tierra tuvo como embrión el Proyecto Cédula de la Tierra, desarrollado con el apoyo del Banco Mundial. El Banco de la Tierra fue creado por la Ley Complementaria 93, de 4 de febrero de 1998, con el objetivo de financiar directamente, a quien lo necesite, la compra de un inmueble rural escogido y la infraestructura básica necesaria para el funcionamento de la propiedad. Hoy ya es reconocido como un nuevo y poderoso instrumento de distribución agraria y de fortalecimiento de la agricultura familiar, y contribuye con el desarrollo económico sustentable en el campo. El programa está dirigido a los trabajadores rurales, parceleros, posesionarios y arrendatarios que comprueben por lo menos cinco años de experiencia en actividades agropecuarias, o a pequeños propietarios rurales con inmuebles de tamaño insuficiente para generar un ingreso excedente al consumo familiar.

9. Hay un cierto eufemismo en este término, en la medida que ello significa la concesión del título de propiedad después del pago de la tierra.

10. La impunidad vigente para quien no paga las deudas contraídas de fondos públicos, principalmente por parte de las elites brasileñas, hace que sea efectivamente difícil cobrar a los "sin-tierras" por tierras donde van a tentar su supervivencia.

Cuadro 2
Proyecto Cédula de la Tierra, áreas adquiridas y en tramitación en las unidades técnicas
(Situación al 30/12/1998)

Actividades	Maranhão	Ceará	Pernambuco	Bahía	M. Gerais	Total
1. Inmuebles adquiridos (N°)	52	92	28	42	17	231
Área (ha)	49 782	62 197	14 636	36 719	17 285	180 618
Familias beneficiadas (N°)	1 711	1 681	760	1 977	697	6 826
Valor total (R$)	6 269 946	9 063 447	5 187 067	8 641 975	3 738 451	32 900 886
Costo promedio/ha	126	146	354	235	216	182
Costo promedio/familia (R$)	3 662	5 392	6 825	4 371	4 591	4 820
Área promedio/familia	29	37	19	19	25	26
2. Inmuebles en el BNB (N°)	2	23	24	12	8	69
Familias (N°)	120	371	1 066	846	290	2 693
Área (ha)	4 840	14 433	13 675	16 704	6 921	56 573
Valor	1 017 505	1 827 697	7 361 895	3 566 151	1 250 630	15 023 878
3. Inmuebles en tramitación* (N°)	202	10	45	271	22	550
Área (ha)	192 738	7 800	24 980	262 292	22 356	510 167
Familias beneficiadas (N°)	7 061	211	1 891	13 699	858	23 720
Costo estimado (R$)	16 395 642	974 500 0	13 218 090	60 665 470	4 270 072	94 549 274

* Posición en noviembre de 1998.
Fuente: INCRA, NEAD, http://www.incra.gov.br/reforma/balanco98/projetos.htm, extraído el 12/2/2000.

El Banco de la Tierra es coordinado por una Secretaría Ejecutiva que integra un consejo compuesto por ocho autoridades, de las cuales seis son ministros, y por los presidentes del INCRA y del BANDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social). Presidido por el ministro de Política y Desarrollo Agrario, el consejo está formado por los ministros de Agricultura, de Hacienda, de Medio Ambiente, de Presupuesto y Gestión y del Desarrollo. La descentralización de sus acciones se da a través de un sistema de parcerías. El Banco de la Tierra hace convenios con los gobiernos estatales que eligen un fuero que coordina las aplicaciones de los recursos. De acuerdo con las reglas del programa, los préstamos tomados con recursos del Banco de la Tierra tendrán hasta 20 años para ser pagados con un período de gracia de hasta tres años. Los intereses cobrados varían de 4 a 6% al año.

Los inmuebles rurales financiados por el Banco de la Tierra son escogidos por los propios trabajadores, que cuentan también con recursos que garantizan la infraestructura básica para las comunidades. Además de los inmuebles y de la infraestructura, los recursos financian tasas y costos notariales, registro de la propiedad y servicios topográficos. De acuerdo con las reglas del programa, quien ya fue beneficiado por este fondo o

participó de otros proyectos de asentamiento no tendrá acceso a los recursos, y lo propio ocurre con quien ejerce función pública. Tampoco pueden participar quienes tienen un ingreso superior a los 15 mil reales o son propietarios de algún inmueble cuya área es igual o superior que la de la propiedad familiar. Para financiamientos de hasta 15 mil reales se aplicarán intereses de 4% al año; encima de 15 y hasta 30 mil reales, intereses de 5% al año; de 30 mil a 40 mil reales, techo máximo del Banco de la Tierra, los intereses serán de 6% al año. En las regiones más pobres el trabajador rural tendrá descuento de 50% sobre los intereses, en las intermedias de 30% y en las demás de 10%.

El Banco de la Tierra benefició a 10 000 familias en 1999, liberando recursos de aproximadamente 61 millones de reales para los estados de Maranhão, Ceará, Bahía, Pernambuco, Minas Gerais, Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Goiás (véase cuadro 3).

Programas de este tipo existen en Guatemala (Penny Foundation), El Salvador, Costa Rica, Ecuador (Fundo Populorum Progressio), Chile (Fondo de Tierras Indígenas) y Honduras[11]. Los principales problemas que han enfrentado estas experiencias hasta el momento son la escasez de fondos y la dificultad para recuperar los préstamos de los beneficiarios.

El Banco de la Tierra busca otorgar un subsidio parcial y un crédito de largo plazo a beneficiarios de renta baja que adquieran la tierra en el mercado. Según Heath y Deininger (1997)[12], las razones que sustentan este programa son: i) información fluida entre compradores y vendedores; ii) competencia entre vendedores; iii) competencia entre compradores potenciales en el financiamiento de proyectos productivos; iv) negociación voluntaria del precio de la tierra entre grupos de vendedores y compradores; v) provisión de asistencia técnica a los más pobres en el diseño de los proyectos; vi) provisión de subsidios para obtener parte del financiamiento del proyecto, incluida la compra de tierras; y, vii) sistema de monitoreo. Recientemente el gobierno de Guatemala solicitó la colaboración del Banco Mundial para diseñar un proyecto similar[13].

Estos dos programas citados han sido diseñados para complementar y eliminar algunos problemas del proceso de reforma agraria. Las ventajas de estos programas se manifestan: i) en el mayor grado de libertad de los favorecidos en tanto se les permite escoger la tierra que desean y negociar su precio; ii) en la suspensión de la intervención de la agencia estatal en el proceso de selección y negociación de la tierra, pues se elimina la burocracia;

11. Jaramillo, C.F.: "El mercado rural de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia", en *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Informe Técnico. Washington D.C.: BID, 1988.

12. Citado por Jaramillo, C., ob. cit., 1998.

13. Ibídem.

Cuadro 3
Liberación de recursos del Banco de la Tierra

Unidad	Resolución	Diario oficial	Agente	Valor
Amaja/RS	N° 09	N° 193 (7 de octubre 1999)	Banco do Brasil	500 000
Azonasul/RS	N° 10	N° 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	500 000
Codemau/RS	N° 11	N° 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	700 000
Goiás	N° 12	N° 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	5 000 000
Paraná	N° 13	N° 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	10 000 000
Santa Catarina	N° 14	N° 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	10 000 000
Amlinorte/RS	N° 17	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	600 000
Amvat/RS	N° 18	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	700 000
Amvarp/RS	N° 19	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	600 000
Amm/RS	N° 20	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	600 000
Amuceleiro/RS	N° 21	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	600 000
Maranhão	N° 22	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	3 500 000
Ceará	N° 23	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	6 311 900
Pernambuco	N° 24	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	8 000 000
Bahía	N° 25	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	11 554 000
Minas Gerais	N° 26	N° 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	1 900 000
Total de los recursos				61 065 900

Fuente: INCRA. Ministerio del Desarrollo Agrario. http://www.incra.gov.br/verbas/Bancodaterra/vbterra.htm, extraído el 12/2/2000.

y, iii) en la reducción de los costos administrativos, al permitirse la transferencia de funciones de las agencias gubernamentales al sector privado, especialmente en las áreas de preparación de proyectos y asistencia técnica a los beneficiarios.

Estos proyectos también presentan algunos riesgos que pueden encarecer los costos, tales como: i) desigualdad en el poder de negociación; ii) inelasticidad en la oferta de la tierra; y, iii) dificultades en la recuperación de los créditos[14].

14. Desde el punto de vista ético, el principal problema consiste en el hecho de que los asentados de la reforma agraria, en el Brasil, no pagaron por las tierras obtenidas hasta la presente fecha, y no hay indicios de que lo hagan en el corto plazo. Por lo tanto, pasa a ser una contradicción: los que obtienen la tierra a partir de la compra tienen que pagarla, en tanto que los asentados no lo hacen. Desde un punto de vista económico el problema consiste en saber si los nuevos propietarios tienen condiciones para pagar la deuda contraída en la adquisición de tierras, a pesar de los intereses subsidiados (Reydon, B. y L. Plata: "Políticas de mercados de tierras en Brasil", en *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, ob. cit.).

EXPROPIACIÓN Y ASENTAMIENTOS RURALES

El día 30 de noviembre de 1964, el Congreso Nacional promulgó la Ley 4504, que trataba del Estatuto de la Tierra. En los primeros 15 años de vigencia del Estatuto de la Tierra (1964-1979), la reforma agraria, en la práctica, casi no fue implementada, debido a que se dio prioridad al desarrollo de la agricultura con base en el modelo denominado de modernización conservadora, sustentado en la modernización de la gran propiedad manteniendo la estructura agraria concentrada. En total, fueron beneficiadas apenas 9327 familias en proyectos de reforma agraria y 39 948 en proyectos de colonización[15].

Al inicio de la década de los 80, la gravedad de los conflictos por la posesión de la tierra en la región norte del país llevó a la creación del Ministerio Extraordinario para Asuntos Agrarios, de los Grupos Ejecutivos de Tierras del Araguaia/Tocantins-GETAT, y del Bajo Amazonas-GEBAM. El balance de las realizaciones de esos tres órganos, sin embargo, es pobre, pues se han registrado apenas unos pocos millares de títulos de tierra de posesionarios regularizados. En los seis años del último gobierno militar (1979-1984), el énfasis de toda la acción agraria se concentró en el programa de titulación de tierras. En ese período fueron asentadas 37 884 familias, todas en proyectos de colonización, con un promedio de apenas 6314 familias por año. En el período 1964-1984 fueron expropiados 185 inmuebles que alcanzan un área de 13,5 millones de hectáreas y benefician a 115 000 familias. Un promedio de asentamiento de 6000 familias por año[16].

Con el fin del gobierno militar y la instauración de la "Nueva República" en mayo de 1985, el gobierno del presidente José Sarney, a través del Ministerio de Reforma y Desarrollo Agrario, elaboró el I Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), previsto en el Estatuto de la Tierra. La meta global de este Plan era asentar, entre 1985 y 1989, 1 400 000 familias. Las tierras expropiadas serían pagadas con títulos de la deuda agraria, y el valor del inmueble sería calculado a partir del valor declarado por el propietario para efectos del ITR. Al final de los cinco años, fueron asentadas apenas cerca de 90 000 familias.

La década de los 80 registró un gran avance en los movimientos sociales organizados en defensa de la reforma agraria y una significativa ampliación y fortalecimiento de los órganos estatales encargados de tratar los asuntos agrarios. Casi todos los estados brasileños contaban con este tipo de institución y, en su conjunto, las acciones estatales consiguieron beneficiar a un número de familias muy próximo de aquél alcanzado por el Gobierno Federal.

15. Presidencia de la República: *Reforma agraria: Compromiso de todos*. Brasilia: Presidencia de la República. Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, 1997.

16. Ibídem.

En el gobierno de Fernando Collor (1990-1992), el programa de asentamientos fue paralizado, y cabe señalar que en ese período no hubo ninguna expropiación de tierra por interés social para fines de reforma agraria. El gobierno de Itamar Franco (1992-1994) retomó los proyectos de reforma agraria. Fue aprobado un programa de emergencia para el asentamiento de 80 000 familias, pero sólo fue posible atender 23 000 con la implantación de 152 proyectos en un área de un 1 229 000 hectáreas.

Los resultados del programa de asentamientos y expropiaciones hasta 1994 son irrelevantes frente a la dimensión del problema agrario brasileño, en el que millones de familias sin o con poca tierra viven en condiciones que oscilan entre la pobreza y la miseria. El total de familias beneficiadas por el Gobierno Federal y por los órganos estatales de tierra en proyectos de asentamientos rurales y de colonización, fue hasta 1994 de aproximadamente 300 000.

La situación agraria después de 1994 se tornó bastante delicada tanto por las ocupaciones (y posteriores expropiaciones del INCRA) que caracterizan la falta de control del proceso por el Estado como por la presión de los propietarios para continuar manteniendo sus privilegios. La combinación de estos dos problemas hizo que la idea de intervención en el mercado de tierras, que era una propuesta inaceptable, tomara cuerpo tanto entre los directivos del INCRA como entre la población interesada. Además, a partir de 1994 se presentaron las condiciones políticas favorables para realizar modificaciones importantes que pudieran viabilizar una mayor eficiencia del mercado de tierras, debido al compromiso del Poder Ejecutivo de intervenir en este campo, en gran medida como resultado de la fuerte presión social que se consolidó en la "Marcha de los Sin-Tierra" de abril de 1997.

La crisis económica ha puesto como opción de supervivencia para los más pobres del campo la ocupación de tierras. Este proceso, liderado por el Movimiento de los Sin-Tierras (MST), está ampliando de manera significativa la demanda por tierras rurales, principalmente por pequeños propietarios y por personas que no poseen tierras tanto de la zona rural como de la urbana[17]. Esta presión es ejercida mediante la ocupación sobre todo de tierras públicas, en litigio y ociosas.

Estas ocupaciones de tierra han obligado al INCRA a desapropiar las tierras ocupadas a valores superiores a los del mercado, lo que ha ocasionado pérdidas significativas al Estado.

17. Reydon, B.; H. Escobar y J. Berto: "Os assentamentos rurais e seu impacto nas economias locais", en Aguiar, D. y J. Pinho: *O Agronegócio do Mercosul e sua Inserção na Economia Mundial*. Foz de Iguaçú: SOBER-Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 1999.

La presión de los propietarios sobre el Poder Judicial ha hecho que desde la reglamentación de la Constitución de 1988, las expropiaciones sean pagadas con valores superiores a los del mercado. Las evidencias muestran que los procesos de expropiación previos a la Constitución reducían acentuadamente los precios de las tierras en las regiones donde ocurrían. Por lo tanto, la expropiación de la tierra puede ser un importante instrumento para la reducción de su precio. En algunas regiones estas ocupaciones son deseadas por los propietarios, pues el valor pagado por las expropiaciones, fruto del acuerdo con el INCRA, ha sido más elevado que aquél conseguido en el mercado de tierras. Esto sucede por el hecho de que las tierras han presentado una caída muy acentuada en sus precios desde el Plan de Estabilización Económica de 1994, llamado Plan Real.

En el período 1995-99 el gobierno de FHC expropió 8 785 114 hectáreas, beneficiando a 372 866 familias. El costo por familia ha disminuido de R$ 19 412 a R$ 8294 entre 1995 y 1999. El precio promedio por hectárea expropiada también ha disminuído de R$ 382 a R$ 264 en el mismo período (véase cuadro 4).

El cuadro 5 muestra el número de inmuebles, área expropiada y número de familias beneficiadas, según unidades de la federación, para el período 1/1/1980-25/3/2000, y el gráfico 1 los mismos indicadores pero por regiones. El mayor número de expropiaciones ha ocurrido en el nordeste (36%) y centro-oeste (35%). En relación con las familias asentadas por el programa de reforma agraria, la mayor cantidad de asentados está en el nordeste (47%) y centro-oeste (25%). Estos datos ponen en evidencia que el proceso de reforma agraria se ha dado con mayor incidencia precisamente donde existe la mayor demanda. Sin

Cuadro 4
Metas alcanzadas por el programa de reforma agraria en el gobierno de FHC (1995-1999)

Años	Nº de familias asentadas	Proyectos creados	Costo por familia (R$)	Precio por hectárea (R$)
1995	42 827	314	19 412,74	382,67
1996	61 674	433	16 385,04	343,21
1997	81 944	637	14 614,59	292,23
1998	101 094	850	10 116,34	287,49
1999	85 327	489	8 294,83	264,75
Total	372 866	2 723		

Fuente: INCRA (2000). Balanza de la reforma agraria y de la agricultura familiar, extraído del http://www.incra.gov.br/reforma/balanco99/balanc99.htm, 12/2/2000.

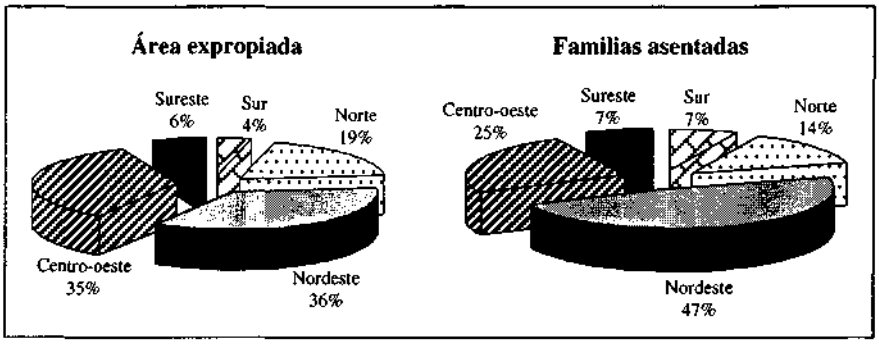
Cuadro 5
Número de inmuebles, área expropiada y número de familias beneficiadas, según unidades de la federación, período 1/1/1980-25/3/2000

Estados	Nº de inmuebles	Área (ha)	Nº de familias estimadas
Acre	34	263 913,95	3 842
Alagoas	41	34 565,94	3 238
Amazonas	3	6 885,63	309
Bahía	215	592 957,67	17 360
Ceará	245	558 762,78	13 637
En*	101	268 195,29	6 964
Espíritu Santo	29	21 881,20	1 786
Goiás	151	351 767,79	8 717
Maranhão	295	1 125 201,68	35 621
Maraba*	181	1 199 924,25	26 985
Minas Gerais	143	321 124,13	6 972
Mato Grosso do Sul	99	230 241,00	8 025
Mato Grosso	257	2 413 261,47	43 433
Pará	29	359 627,48	6 684
Paraiba	139	131 525,20	6 476
Pernambuco	118	114 303,73	8 826
Piauí	83	273 893,12	12 021
Paraná	214	219 288,95	10 871
Río de Janeiro	15	29 524,04	2 018
Río Grande do Norte	193	351 983,80	13 399
Roraima	36	354 455,82	8 947
Río Grande do Sul	98	89 723,03	3 815
Santa Catarina	65	33 355,29	2 690
Sergipe	63	70 399,95	2 667
Sao Paulo	83	108 392,84	5 572
Tocantins	192	623 246,77	13 795
XX*	12	38 022,51	401
Total general	3 134	10 186 425,30	275 071

*EN: Entorno. MB: Marabá. XX: No identificado.
Fuente: INCRA. Directoría de Recursos Fundiários. Extraído de http.//www.incra.gov.Br.asp/sisote/dês_smt, 12/2/2000.

embargo, esos resultados son poco expresivos si se toma en cuenta la demanda potencial. En promedio, las metas obtenidas cubren apenas menos de 10% de esta demanda. De continuar el proceso de reforma agraria a la velocidad actual, llevará más o menos 25 años para su culminación.

Gráfico 1
Área expropiada y familias asentadas según regiones, período 1/1/1980 a 25/3/200



CAMBIOS Y RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Durante el primer gobierno de FHC hubo una serie de cambios en la legislación que permitieron aumentar la transparencia, ayudaron en la reducción del precio de la tierra rural, y mejoraron y aceleraron las acciones de la reforma agraria. Entre estos cambios tenemos:

- *El nuevo impuesto territorial rural (ITR), Ley 9393 de 19/12/96.* Esta ley es un incentivo al uso social de la tierra que penaliza el latifundio improductivo, que pasó a pagar 20% del valor de la propiedad por cada año. El valor de esa alícuota significa en la práctica que el propietario que no utilice la tierra productivamente la perderá –en términos financieros– en un plazo de cinco años. Como muestran Reydon y Plata[18], la cobranza del ITR es una propuesta correcta y adecuada desde el punto de vista teórico, pero hay dudas sobre la eficiencia de su aplicación. Como ya se señaló, este impuesto no está cumpliendo su papel de instrumento de política agraria.
- *Nuevo catastro rural.* El INCRA ha establecido nuevas acciones orientadas a la modernización del catastro rural. Como fue mostrado, actualmente se están utilizando técnicas modernas de tratamiento gráfico a partir de la cartografía computarizada con satélite para mejorar el catastro. Además, el INCRA está trabajando de forma coordinada con otras instituciones públicas tales como la Secretaria da Receita Federal y con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, con el propósito de homogeneizar sus respectivos catastros. El nuevo catastro del INCRA

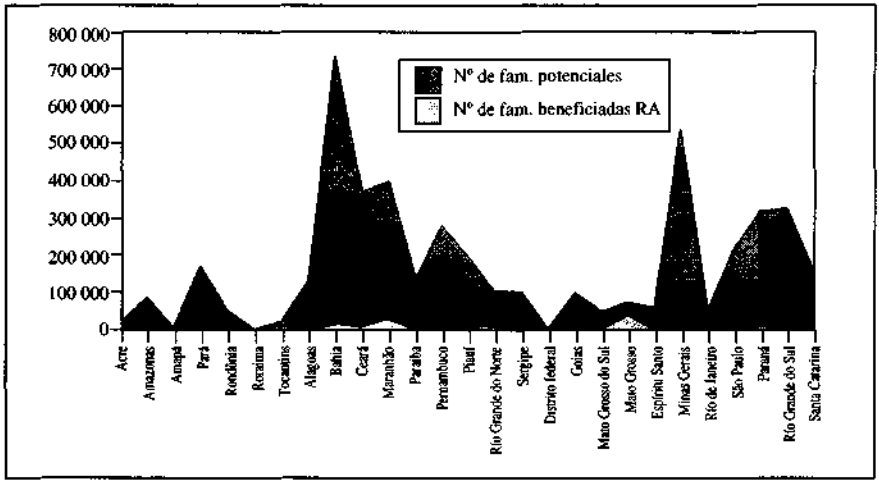
18. Reydon, B. y L. Plata: "A ampliação do acesso a terra e o Imposto Territorial Rural", en Ramos, P. y B. Reydon: *Agropecuária e Agroindustria no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. NEA/FAO, 1995.

ha permitido identificar que en todo el país existen 100 millones de hectáreas de tierras sobre las que recae la sospecha de ser *griladas*. Al confirmarse esta sospecha el INCRA contará con tierra suficiente para atender el 50% de la demanda de tierras para reforma agraria. Esta intervención en el mercado de tierras para aumentar su transparencia está resultando más eficiente que el proceso de expropiación tradicional.

- *El rito sumario*. Reduce sustancialmente el tiempo entre la expropiación y emisión en la posesión de tierras expropiadas para la reforma agraria. El rito sumario convoca a las instituciones de justicia a dar un parecer definitivo en un plazo de 48 horas por una solicitud de expropiación de un inmueble requerido por el INCRA.
- *La medida provisoria 1703-17*. Esta medida revisó los criterios de evaluación de la tierra a ser expropiada. Puso fin a la llamada "fiesta de intereses" que generaba indemnizaciones superestimadas y prácticamente inviabilizaba la reforma agraria; y posibilitó que el Estado pase a pagar por la tierra expropiada su valor de mercado.
- *La Ley 9415/96*. Esta ley evita la violencia en el campo, al determinar la intervención del Ministerio Público en las acciones que involucran litigios por la posesión de la tierra.
- *Ley Complementaria 93/98*. Creó el Banco de la Tierra que es, conforme se ha dicho ya, un fondo para financiar, a largo plazo, la compra de tierras por trabajadores rurales con poca tierra o sin ella.

El proceso de reforma agraria está siendo llevado a cabo a una velocidad muy lenta. Como muestra el gráfico 2, el área de las metas realizadas, en términos de área expropiada y familias beneficiadas, es muy pequeña comparada con la demanda potencial.

Gráfico 2
Número de familias (demanda potencial) y número de familias beneficiadas por la reforma agraria, período 1/1/1980 a 25/3/2000



Después de muchos años de debates intensos, el gobierno brasileño, desde el Plan Real, está aplicando una política agraria bastante activa. Ha puesto a disposición tierras de diferentes formas y ha creado asentamientos rurales para un número significativo de familias. La acción concreta de la sociedad civil, principalmente a través del Movimiento de los Sin-Tierra, ha tenido un papel importante para hacer la presión necesaria a fin de que esta política se ponga en práctica.

A pesar de que las metas alcanzadas por la reforma agraria durante el gobierno actual han superado ampliamente las metas alcanzadas en los 30 años anteriores, sus resultados aún son poco significativos si se toma en consideración la gran concentración de la tierra *vis-a-vis* la gran demanda potencial de tierras por parte de los pequeños productores de la agricultura y de los "sin-tierras". Esto sugiere que el proceso de reforma agraria debe ser apresurado si se pretende disminuir la alta concentración de la tierra en el Brasil para posibilitar un acceso más democrático a ella.