

Las grandes irrigaciones: la continuación de un modelo controvertido

Fernando Eguren. Agosto 2020

Entre los anuncios varios dados por el gobierno con relación al sector agrario, destaca el que declara el reinicio de la construcción de dos grandes obras de irrigación: la tercera etapa de Chavimochic, en el departamento de La Libertad, y la segunda etapa de Majes-Siguas, en el departamento de Arequipa. En las últimas tres décadas se han incorporado en la costa del país decenas de miles de hectáreas de cultivo, casi en su totalidad destinadas a la exportación. La mayor parte se han realizado con recursos del Estado. Grandes inversionistas y corporaciones adquirieron la mayor parte de esas tierras. ¿Es este modelo de crecimiento del sector agrario el que más conviene al país?

Chavimochic III y Majes-Siguas II

Una vez culminadas, la irrigación Chavimochic III ampliará en 63 000 hectáreas el área cultivable, y regulará el riego de 48 000 hectáreas adicionales.¹ El área ampliada por la segunda obra, Majes-Siguas, será de 38 500 hectáreas en Siguas y 7 000 en Majes.² Los respectivos gobiernos regionales han transferido la titularidad de ambos proyectos al Ministerio de Agricultura. Serán realizados en una asociación público-privada.

La inversión aproximada para la construcción de ambas irrigaciones será de más de 700 millones de dólares cada una, la mayor parte de los cuales serán fondos públicos. Según los cronogramas originales, ambas obras debieron estar ya terminadas, pero por diferentes razones no se iniciaron o fueron suspendidas por varios años. En el caso de Chavimochic por la demora en la expropiación de terrenos de la empresa Casagrande, del grupo Gloria, por los que debe pasar el canal madre; en el caso de Majes-Siguas, por un cambio en la propuesta tecnológica y por discrepancias alrededor de la Adenda 13, que incrementaba el presupuesto original. Estos retrasos han empujado hacia arriba los costos por varios millones de dólares. Queda por ver qué parte de estos costos será asumido por el Estado.

Una vez culminadas las obras, las tierras nuevas serán puestas en subasta en lotes de gran tamaño, igual o superiores a las 200 hectáreas,³ acumulables, y los suelos serán dedicados a cultivos para la exportación. El modelo es la irrigación de Olmos. Los adquirientes serán grupos de inversionistas con amplias espaldas financieras, nacionales y extranjeros (Proinversión ha promocionado las tierras de ambos proyectos en Japón, Corea y China).⁴ Nada más lejos de la verdad que los lugareños –liberteños y arequipeños– “verán cumplidos sus sueños” de desarrollo regional con estas grandes obras de irrigación; los lugareños serán, a lo más, los trabaja-

¹ Proyecto Chavimochic, Gobierno Regional de La Libertad. <https://bit.ly/3kKnqYD>

² Autodema, Op.cit. La construcción de la primera etapa se inició con el gobierno militar presidido por el general Velasco. Logró habilitar 15 900 hectáreas. Autoridad Autónoma de Majes (Autodema). “Estado de ejecución del Proyecto Majes Siguas, segunda etapa, a octubre del 2018”. <https://bit.ly/2DLEZ9I>

³ De acuerdo con Autodema, las 38 500 hectáreas de Siguas serán divididas en 196 parcelas. El gobernador de Arequipa, Elmer Cáceres, sin embargo, se había comprometido el 2018 con los gremios agrarios a distribuir la tierra en parcelas de 10 a 100 hectáreas. Promesa de improbable cumplimiento al ser el Minagri el titular del proyecto. *El Búho* (5 de agosto del 2020), “Pros, contras y dudas sobre transferir Majes Siguas al Ministerio de Agricultura”. <https://bit.ly/33EltXH>

⁴ *Agraria* (8 de setiembre de 2015). “Promocionan venta de tierras en Chavimochic y Majes Siguas en Asia.” <http://bit.ly/1ENdR4p>

dores asalariados de los grandes agronegocios o proveedores de algunos insumos y servicios, como ha ocurrido en las etapas anteriores de Chavimochic y Olmos.

Irrigaciones y gran propiedad

¿Es ineludible que los beneficiarios finales de estas grandes inversiones, que comprometen dineros públicos, sean las corporaciones y grandes inversionistas, muchos de los cuales son ya, hoy por hoy, los nuevos latifundistas del país? ¿Es una fatalidad que las grandes irrigaciones contribuyan a profundizar la concentración de la propiedad de la tierra y de los derechos del agua en pocas manos? ¿Es inevitable que estas inversiones ahonden la polarización socioeconómica existente en el país, como está ocurriendo en las últimas décadas? No; no es ni ineludible, ni inevitable. Este modelo es una *decisión política* asumida por todos los gobiernos, por lo menos desde la administración de Alberto Fujimori, en la década de los noventa. Es la estrategia neoliberal de modernización agraria, en la que la pequeña y mediana agricultura no tienen lugar.

Podría argumentarse que para que estas inversiones de enorme magnitud tengan sentido económico, se requiere la intervención de agronegocios con grandes economías de escala, accesibles solo por corporaciones y grupos económicos con ingentes recursos financieros; que solo estos pueden rentabilizar las cuantiosas inversiones realizadas, en buena medida, con recursos públicos. Habría que responder a este argumento en tres niveles diferentes.

El primero es que estos grandes agronegocios no devuelven al Estado sino una muy pequeña parte de lo invertido por éste. Es decir, en estas inversiones hay un alto contenido de subsidios. La magnitud de estos subsidios en siete obras de irrigación realizadas desde la década de 1990 hasta al año 2012 (Chavimochic, Olmos, Pasto Grande, Jequetepeque-Zaña, Majes-Siguas, Chira-Piura y Chincas) alcanzó nada menos que el 93% de la inversión. Es decir, de los 6 321 millones de dólares invertidos en ese período, regresaron al Estado tan solo 473 millones de dólares.⁵

Irrigación, gran propiedad y economías de escala

El segundo argumento, sobre las economías de escala, solo puede ser respondido con estudios comparativos serios que, hasta donde sabemos, o no existen en el país o no son de conocimiento público. ¿Se necesitan cien, mil, diez mil, veinte mil hectáreas con riego para que una empresa sea rentable? Especialistas internacionales en economía agraria dudan mucho de que tales economías de escala sean muy significativas, y qué más bien pueden contribuir a una reducción de la productividad.⁶ En el Perú la gran dimensión de los agronegocios no ha sido el resultado de un proceso largo en que estos fueron mostrando ser más eficientes que empresas de menor dimensión a las que hubieran desplazado. Eso no ha ocurrido. Ha sido el resultado de una decisión política tomada hace tres décadas: el gobierno de Fujimori sentó las bases institucionales y económicas para impulsar ese modelo de crecimiento agrario, y todos los gobiernos posteriores han continuado por ese camino. Por lo demás, su eficiencia queda en duda cuando los mismos empresarios de los agronegocios continúan sosteniendo hoy, después de más de dos décadas, que todavía necesitan de subsidios estatales, y han logrado que el Estado prolongue esta situación privilegiada por lo menos hasta el año 2031.⁷

⁵ Eguren C., Lorenzo (2018). Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación en la costa peruana. En Lorenzo Eguren, Fernando Eguren y Francisco Durand, *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*. CEPES – OXFAM. Lima.

⁶ Deininger, Klaus, Denys Nizalov, Sudhir K. Singh (2013). Are Mega-Farms the Future of Global Agriculture? The World Bank. <https://bit.ly/3fYv91N>

⁷ Entre otros beneficios, los agronegocios pagan la mitad del impuesto a la renta.

En un sentido más amplio, la persistencia de la desigualdad en la distribución de la tierra es considerada por autorizados especialistas como un freno al desarrollo. Un estudio pionero realizado en la década de 1940 en California, cuyo impacto ha perdurado, concluía que la agricultura mediana y familiar contribuía a crear sociedades con tejidos sociales e institucionales más densos y a economías más diversificadas que aquellos espacios rurales controlados por grandes latifundios, por modernos que estos fuesen.⁸ Hans Binswanger, quien con Klaus Deininger fuera principal economista del Banco Mundial en cuestiones agrarias, afirma que “países con una distribución más igualitaria de la tierra tienden a tener instituciones mejores y más inclusivas, las cuales, a su vez, conducen a niveles más altos de crecimiento económico”.⁹

Evitar que se pierdan tierras, o invertir en nuevas tierras

Un tercer argumento es que si se trata de ganar nuevas tierras de cultivo, lo más razonable —y más económico— es que no se pierdan aquellas que ya se están explotando, en lugar de hacer inmensas inversiones para incorporar nuevas. Desde hace muchos años en el Perú se pierden grandes áreas de suelos fértiles en las tres regiones. En la costa, por salinización de los suelos debido a malos sistemas de riego y de drenaje; en la sierra, por erosión hídrica y eólica; en la selva, la deforestación es indetenible y el cambio de uso de los suelos de forestal a agrícola contribuye a la larga a la desertificación. La mayor parte de esta degradación de los suelos afecta a la agricultura familiar. Finalmente, la urbanización descontrolada va cubriendo de cemento suelos fértiles. El 40 % de la feraz campiña arequipeña se habría perdido por acción de las urbanizadoras¹⁰ ¡al mismo tiempo que, en el mismo departamento, se gastarán centenas de millones de dólares para hacer cultivables tierras eriazas!

La pérdida de suelos tiene un enorme peso económico. Según el Banco Central de Reserva, las pérdidas por degradación de los suelos y la desertificación representaban un 7,7 % del PBI agropecuario.¹¹ A ellos contribuyen las mismas obras de irrigación, como lo reconoce el propio Ministerio de Agricultura al afirmar que “la construcción de costosas presas para aumentar la oferta de agua, en los valles norteños de Chancay-Lambayeque, Jequetepeque y Chira Piura han producido efectos indeseables”, entre ellos el “aumento de los problemas de drenaje y salinidad.”¹² En el mismo sentido, el Proyecto Especial Chavimochic constata que “las áreas nuevas cultivadas del Proyecto Chavimochic, que están localizadas en las terrazas altas, generan mayores filtraciones, impactando en el centro poblado [puerto Morín], incrementando progresivamente conforme se incorporan a la agricultura dichas áreas.”¹³

Chavimochic, el río Santa y la deglaciación

Cabe preguntarse, además, en el caso de la nueva etapa de Chavimochic, si se han evaluado suficientemente las consecuencias del rápido retroceso de los glaciares que alimentan el río Santa. Desde hace muchos años el Consejo Nacional del Ambiente (Conam), institución que precedió la creación del Ministerio del Ambiente (Minam), y el Servicio Nacional de Meteorología

⁸ Goldschmidt, Walter R. (1947). *As You Sow: Three Studies in the Social Consequences of Agribusiness*. Montclair, NJ: Allanheld, Osmun.

⁹ Binswanger, Hans. Camille Bourguignon, Rogier van den Brink (2009). *Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus*. The World Bank. P. 9. <https://bit.ly/3kQZmU3>

¹⁰ Estimado de la Sociedad Agrícola de Arequipa. Ver *Actualidad Ambiental* <https://bit.ly/3fSnfqM>

¹¹ Referido por Morales, César (2012). *Los costos de la inacción ante la desertificación y degradación de las tierras en escenarios alternativos de cambio climático*. CEPAL. (P. 57) <https://bit.ly/2DMsFGX>

¹² MINAGRI. P. 4. <https://bit.ly/3kEOTgf>.

¹³ Proyecto Especial Chavimochic. *Memoria 2008*. P. 47. <https://bit.ly/3kSaqk6>. Anaïs Marshall describe varios ejemplos de salinización de suelos e inundación de parcelas de pequeños agricultores en el valle de Viru causadas por esa irrigación. *Apropiarse del desierto. Agricultura globalizada y dinámicas socioambientales en la costa peruana. El caso de los oasis de Virú e Ica-Villacurí*. IFEA-IRD. 2014.

logía e Hidrología (Senamhi), han advertido que el incremento de temperaturas en las zonas altoandinas de la cuenca del río Santa y la deglaciación tenían impactos sobre la disponibilidad de los recursos hídricos, lo cual podría afectar el abastecimiento y uso del agua para consumo poblacional, para la agricultura tradicional en los valles interandinos y para la agricultura de exportación de alta tecnología en el área de los Proyectos Chavimochic y Chincas (Ancash).¹⁴ No deja de sorprender que problema tan grave no estaba siendo considerado por el Estado. El viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Minam, Gabriel Quijandría, declaró en 2012 que nuestro país “no tiene ningún plan integral para hacer frente a la futura escasez en la cuenca del río Santa”.¹⁵ Más recientemente, con relación a lo que podrían ser cambios para el río Santa, un grupo de científicos vaticinaba que “con menores aportes glaciares, los estiajes podrían ser más severos que en el presente: significa que cuando no habrá lluvia, habrá menos agua disponible en la cuenca y particularmente en las subcuencas altas con una parte glaciar importante.”¹⁶ Es esperable que con menos agua para distribuir, habrá más conflictos. Un informe del 2011 previene que a partir de mediados de esta década “la escasez del agua agravará los conflictos sociales en las cuencas del Santa, Huaramey, Conchucos y otros, principalmente entre las regiones de La Libertad y Ancash (Chavimochi y Chincas) por el uso del agua con fines poblacional, agrícola, energético, industrial, minero, acuícola, turístico, etc.”¹⁷

Irrigaciones, pequeña y mediana propiedad

No siempre la gran obra de irrigación tuvo como propósito consolidar latifundios. Desde las primeras décadas del siglo pasado, las irrigaciones fueron la manera de ampliar la frontera agrícola de la región costera en las tierras eriazas que separan un valle de otro, de norte a sur, y de regularizar el riego en esos valles “viejos”. La mayor parte de estos dependen de ríos con caudales estacionalmente muy variables durante el año. La primera inversión en irrigación financiada por el tesoro público fue en el valle de Ica, en 1906, seguida de obras en la margen derecha del río Chira, en 1912. Es recién con el gobierno de Augusto B. Leguía que se diseña una política de irrigaciones, cuya implementación se inició con la irrigación del Imperial, en el valle de Cañete.¹⁸ Se reconoce que el ingeniero Charles Sutton fue uno de los grandes visionarios del potencial de grandes obras de irrigación para incorporar al cultivo las abundantes tierras eriazas en la costa. Su propuesta, sin embargo, era ampliar el universo de pequeños y medianos agricultores, y se opuso terminantemente a que los usufructuarios de estas obras fueran los latifundistas. En palabras de Teresa Oré, para Sutton “el progreso del país dependía de

¹⁴ CONAM / SENAMHI (2005). *Escenarios climáticos futuros y Disponibilidad del Recurso Hídrico en la Cuenca del Río Santa*. P. 29. <https://bit.ly/30YNjfr>

¹⁵ *Actualidad Ambiental* (8 de noviembre de 2012). Científicos internacionales estudian efectos de deglaciación en la Cordillera Blanca. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) <https://bit.ly/3kxN5E6>

¹⁶ Condom T. et al. “Retrosceso de los glaciares y recursos hídricos en los Andes peruanos en las últimas décadas” (2014). En Sonia González Molina y Jean-Joinville Vacher (coordinadores), *El Perú frente al cambio climático. Resultados de investigaciones franco-peruanas*. MINAM-IRD (P. 121) <https://bit.ly/3amfZCm>

¹⁷ Villanueva Ramírez, Ricardo (2011). *Los impactos del cambio climático en las funciones hidrológicas de la cuenca del río Santa*. Huaraz, p.17). Publicación realizada en el marco del Proyecto “Adaptación de la Gestión de los Recursos Hídricos en la cuenca del río Santa ante la incidencia del Cambio Climático” de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, bajo la Water and Nature Initiative (WANI), con la colaboración del Instituto de Montaña. <https://bit.ly/3fMeMFy>

¹⁸ Sobre la gestación de esta política y las que le siguieron, ver Apaella, Ricardo, Fernando Eguren, Antonio Figueroa y María Teresa Oré (1993), Las políticas de riego en el Perú. En Grupo Permanente de Estudios sobre Riego, *Gestión del agua y crisis institucional. Un análisis multidisciplinario del riego en el Perú*. Lima. ITDG-Servicio Holandés de Cooperación Técnica. <https://bit.ly/341FR5c>

su desarrollo agrícola, especialmente de la costa, pero pensaba... que las grandes haciendas eran un obstáculo a este desarrollo: había que fomentar la mediana propiedad moderna y progresista".¹⁹

Bajo esta concepción de Sutton se realizó, en la década de 1950, la irrigación de San Lorenzo, en el departamento de Piura. Las 26 000 nuevas hectáreas fueron distribuidas entre 1 200 pequeños y medianos agricultores. Esta irrigación ha sido mostrada internacionalmente por el Banco Mundial como exitosa. Más controvertida fue la irrigación de Majes, ejecutada por el gobierno militar del general Velasco, cuyas tierras se repartieron en pequeños lotes. En buena medida el proyecto fue realizado, a pesar de importantes deficiencias en los estudios económicos y técnicos, por razones geopolíticas.²⁰

Irrigaciones, tema de interés público

La decisión de continuar con ambas obras de irrigación, Chavimochic III y Majes-Siguas II, es la continuación de una opción política asumida por el Estado hace ya casi treinta años, que consiste en promover una modernización de la agricultura alrededor de cultivos para la exportación, y que esté liderada por empresas de gran escala. Para lograr tal fin el Estado ha invertido, y continuará haciéndolo, enormes recursos para irrigar tierras eriazas. Luego son puestas a la venta, con derechos de acceso al agua, en condiciones tales que solo pueden ser adquiridas por grandes inversionistas. Así, el Estado se ha convertido en el intermediario que transfiere las tierras y el agua, que según la Constitución son recursos de la Nación, a poderosos grupos económicos. Estos, además, siguen recibiendo subsidios públicos gracias a que, por disposición legal, pagan la mitad del impuesto a la renta.

Políticas de esta naturaleza tienen un importante impacto social, económico y territorial, y su continuación merece un amplio debate público. Este modelo de modernización deja al margen a más de un millón y medio de agricultores familiares, que son quienes proveen más del 70 % de los alimentos que consumimos los peruanos y que mantienen nuestra rica biodiversidad.

La actual pandemia debe motivar una revisión de las prioridades de política agraria, no solamente para la actual coyuntura, sino para construir un agro que, al mismo tiempo, se modernice y desarrolle las potencialidades de la agricultura familiar, que sea más equitativo en la distribución de las tierras y del agua, que ponga en primer lugar la seguridad alimentaria del país y que sea ambientalmente sostenible.

Continuar con la política actual es inequitativo, injusto, inconveniente y poco democrático.

¹⁹ Teresa Oré. *Riego y organización. Evolución histórica y experiencias actuales en el Perú*. Lima: ITDG, 1989. P. 23.

²⁰ Beltrán, Arlette (1987). El gobierno de Velasco. Inversión pública y toma de decisiones: el caso de Majes. En *Apuntes* 20. <https://bit.ly/2XWR8zV>