
CAPITULO 2

Las políticas de riego en el Perú

*Ricardo Apaclla, Fernando Eguren,
Antonio Figueroa, María Teresa Oré*

Introducción

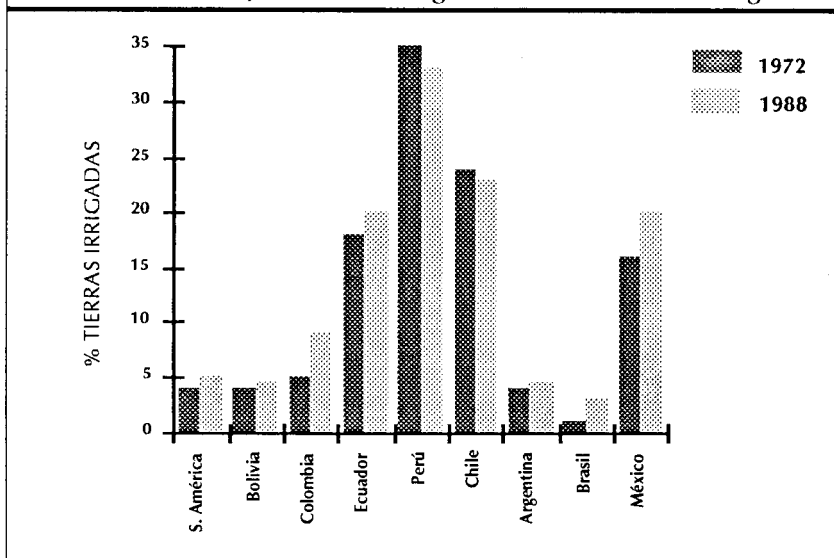
El trato que el Perú contemporáneo ha dado a uno de sus recursos más necesarios, el agua, es quizá uno de los ejemplos más notables de la falta de previsión y continuidad que caracterizan en general a las políticas gubernamentales.

El contraste con el desarrollo de la cultura hidráulica que sustentó buena parte de la avanzada agricultura pre-hispánica es una demostración histórica más de que el desarrollo de los pueblos no es lineal, sufre retrocesos que sólo con muchos esfuerzos son recuperados —cuando ello ocurre— tiempo después. Es así que recién a mediados de este siglo la costa peruana —región árida absolutamente dependiente del riego— alcanzó la misma extensión de tierras irrigadas que antes de la conquista española en la primera mitad del siglo XVI.

En la actualidad el Perú constituye el país latinoamericano en el que, proporcionalmente, las áreas irrigadas son las más importantes. En 1987, la tercera parte de las tierras de cultivo estaban bajo riego, siguiéndole Chile con el 23%. Sin embargo, salvo precisamente en estos dos países, entre 1972 y 1988 la proporción de tierras irrigadas aumentó en todos los demás (ver gráfico 1).

Este capítulo intenta revisar globalmente la evolución de las políticas de riego, buscando dar cuenta de algunas características saltantes de las mismas. El tema en sí resulta conflictivo, en la medida de que el control del agua para la actividad agropecuaria es objeto de disputa, así como sigue siéndolo el de la tierra. La posesión de ambos recursos ha sido fuente de poder y durante mucho tiempo permanecieron muy ligados.

Gráfico 1: Porcentaje de tierras irrigadas en relación al área agrícola



Más aún, una manera de interpretar los cambios en las políticas de riego es el de la competencia entre los poderes privados y el Estado alrededor de la propiedad de las aguas, la realización de las obras de irrigación y el acceso a las tierras ganadas gracias a ellas y, finalmente, de los criterios o mecanismos de distribución y las formas de resolver los conflictos que el uso del agua suscita.

En el transcurso del presente siglo la tendencia, en términos generales, ha sido pasar del control privado del agua al estatal al ser considerado este recurso un bien público, cuyo uso debe fundamentalmente responder a una función social. La evolución del concepto de la propiedad sobre la tierra ha seguido pasos hasta cierto punto similares, estando su apropiación privada subordinada finalmente al cumplimiento de una función social. Sin embargo, a diferencia del agua, la legislación peruana reconoce la propiedad privada sobre la tierra.

El debilitamiento de la función planificadora del Estado en el país luego del gobierno militar reformista, y el resquebrajamiento del paradigma del Estado como cautelador del bien público con la crisis final de los regímenes socialistas estatistas, contribuyen a replantear la discusión sobre la pertinencia del control del Estado sobre recursos como el agua, presentándose como alternativa el

control de éstos por los usuarios como entes colectivos. Es quizá éste el sentido de la reciente disposición que entrega a los usuarios organizados en juntas, el manejo y la distribución de las aguas de riego.

En la actualidad existen por lo menos cuatro aspectos que conciernen al uso y el control del agua susceptibles de ser fuente de conflictos.

El primero tiene que ver con las grandes irrigaciones. La escasez de recursos públicos y de inversiones del exterior han paralizado o reducido al mínimo la continuación de las obras de Chavimochic, la tercera etapa del Chira Piura –ambas en la costa norte– y la terminación de la primera etapa de Majes. Asimismo han relegado a un futuro incierto el inicio de la irrigación de Olmos. Los gobiernos regionales constituidos al amparo de la nueva regionalización del país reivindican al gobierno central la terminación de estos proyectos.

El segundo aspecto se refiere al acceso a las tierras que serán irrigadas. Esta situación ha generado conflictos surgidos a partir de las presiones entre intereses competitivos por acceder a las nuevas áreas de cultivo en los valles beneficiarios del proyecto Chavimochic: Chao, Virú, Moche y Chicama, y los que en su momento hubo entre los primeros aspirantes a las parcelas de Majes. La diferencia es que en el primer caso entre los reclamantes se encuentran los grandes grupos económicos interesados en el desarrollo de una agroindustria de exportación, mientras que en el segundo los pequeños y medianos agricultores o ciudadanos de ingresos medios.

También alrededor de la tenencia de la tierra giran los proyectos privados interesados en la apropiación de tierras eriazas con potencialidad económica, gracias a la existencia de aguas subterráneas –muchos de ellos ligados directa o indirectamente a grandes grupos económicos nacionales y extranjeros–. Si bien en principio las inversiones para irrigar estas tierras son privadas, el conflicto surge del reclamo de campesinos sin tierras, o deficitarios, quienes señalan que es responsabilidad del Estado convertirlas en aptas para la producción y distribuir las equitativamente de acuerdo a sus necesidades de tierras, para de este modo enfrentar el grave problema del desempleo rural. La actual legislación sobre tierras eriazas –D.S. 019-84-AG de abril de 1984– los excluye en la medida que carecen de recursos para ejecutar las necesarias obras de irrigación.

El tercer aspecto se refiere al conflicto entre los usuarios de las aguas de los ríos. Aunque existen formas institucionales para la distribución de las aguas en casi todos los valles de la costa, es frecuente que las juntas y asociaciones de regantes sean controladas en la práctica por los agricultores con mayor poder económico y político.

Finalmente, el cuarto aspecto se relaciona con las continuas sequías que asolan una buena parte de las áreas rurales, las cuales se están enfrentando por medio del uso del agua subterránea bajo el control casi privado de los propietarios de las bombas de agua, quienes forman parte de los grupos de poder local de los respectivos valles, poniendo en entredicho el carácter del agua como bien público.

La descripción histórica de las políticas de riego e irrigaciones, que constituye la primera parte de este capítulo, ilustrará las afirmaciones expuestas en los párrafos anteriores y permitirá apreciar mejor las características de la actual política de riego.

Aproximación histórica a las políticas de riego

Durante el período virreinal muchas obras de irrigación y sistemas de riego fueron abandonados, a pesar de las directivas del poder central metropolitano en el sentido contrario¹¹ y de la reglamentación de la distribución del agua en algunos valles de la costa. Las profundas modificaciones sociales, económicas y políticas generadas por la conquista destruyeron las estructuras previas de propiedad y tenencia de los recursos naturales, sus formas de administración o gestión, y el orden de prioridades del uso de los recursos, etc. Estas constituían las bases institucionales sobre las que se sustentaba la utilización racional de las aguas en función al conjunto de la sociedad.

Posiblemente la drástica reducción de la población aborigen, efecto del proceso colonial, y el predominio de las actividades de explotación minera sobre la agropecuaria hicieron menos urgente la necesidad de recrear una política de tratamiento global de los recursos hídricos, después de la instauración de la república.

En las primeras décadas del gobierno republicano se promulgaron algunas normas destinadas a resolver conflictos vinculados con la distribución del agua. En 1836 se restablecieron los jueces privativos de aguas en las mismas condiciones en que se hallaban antes de la independencia. En 1855 se responsabilizó a los jueces de primera instancia la jurisdicción privativa de

11 En 1536 el emperador Carlos V dispuso que "...el mismo orden que habían tenido los indios en la división y repartimiento de las aguas, se guardase y se practicase entre los españoles en quien tuvieran repartidas las tierras y que para esto intervinieran los mismos naturales que antes lo habían tenido a su cargo, con cuyo parecer debían ser regadas..." Ministerio de Agricultura, 1975.

aguas y su distribución. En 1873 se dispuso que en cada una de las provincias del país se organizase una comisión compuesta de tres agricultores nombrados por el gobierno, el juez de primera instancia, el síndico municipal del distrito y el ingeniero departamental, para que estableciesen las reglas a que debía sujetarse la distribución de las aguas. Tres años después se determina que ésta corresponde a los concejos provinciales y distritales, prerrogativa que les es devuelta en exclusividad, en 1896, a las autoridades judiciales.

Esta errática reglamentación expresaba la falta de una verdadera política de aguas; ausencia que pretendió ser suplida por el Código de Aguas de 1902, el cual rigió hasta 1969, cuando fue reemplazado por la Ley General de Aguas. Es de notar que la intervención del Estado en relación a los recursos hídricos se limitaba a su distribución y, más específicamente, a resolver conflictos entre usuarios, mas no al mejoramiento de la infraestructura de riego ni a la realización de obras de irrigación. Hasta esos años el área irrigada en la costa era aproximadamente la mitad de la existente en el período pre-hispánico.

El Código de 1902 reconocía el derecho de propiedad de las aguas al dueño del predio en el que ellas se encontraban, discurrían o nacían, consolidando legalmente el *statu quo*. Tan sólo eran de dominio público los ríos, torrentes y arroyos que no hubieran sido objeto de apropiación anterior, o los excedentes. El Código no sólo favorecía de este modo a los latifundios, perjudicando a los pequeños agricultores y campesinos, sino estimulaba aún más la concentración de las tierras. Esta situación no fue modificada a pesar de que la Constitución de 1933 declarase en su artículo 33 que:

“No son objeto de propiedad privada las cosas públicas, cuyo uso es de todos, como los ríos, lagos y caminos públicos...”

y, en su artículo 37, que:

“Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado ...”.

El Código, como era de esperarse, no resolvió los problemas de acceso al agua entre productores que disponían de tan desigual poder para usar ese recurso. Las protestas, algunas de ellas violentas –como en Lambayeque– obligaron al gobierno a establecer en 1911 la Comisión Técnica Administradora de Aguas de ese departamento. En 1918, dio una ley que creaba las Comisiones Técnicas para que asumieran la administración del servicio de aguas de riego en los valles de la costa. Aunque estas comisiones cumplieron un papel importante, el texto consultado del Ministerio de Agricultura dice:

*“...su eficacia se vio limitada por la existencia de la propiedad privada de las aguas y el reconocimiento de los derechos adquiridos establecidos en el Código de Aguas ...”*¹²

En la historia de las políticas de riego y, luego, de irrigaciones públicas, quedaría claramente establecida –como se apreciará más adelante– su relación con la estructura de tenencia de la tierra y, en general, con la organización y la concentración del poder en la sociedad rural. Tendría que esperarse aún 67 años y una reforma agraria radical, que erradicó el sistema hacendario, para que el total de los recursos hídricos pasara a ser efectivamente de dominio público. Aunque este dominio haya sido relativo por las constantes influencias de poder de un sector de las empresas privadas después de 1969.

Las irrigaciones

Uno de los aspectos más importantes de las políticas de riego en la costa ha sido el de las irrigaciones. Hasta 1964, el Estado fue responsable del 100% de las inversiones destinadas al mejoramiento del riego, y del 79% de las nuevas tierras ganadas gracias a obras de irrigación. La participación del Estado en la ampliación de la frontera agrícola o el mejoramiento del riego en la costa, mediante obras de irrigación, ha sido decisiva, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 15: Incremento de la superficie agrícola bajo riego en la costa en el período 1906-1964 (Ha)

	Tierras nuevas	Tierras mejoradas	Total
Costa norte	61,245	93,500	154,745
Costa central	37,749	84,600	122,349
Costa sur	21,299	–	21,299
Inv. pública	95,493	178,100	273,593
Inv. privada	24,800	–	24,800
Total	120,293	178,100	298,393

Fuentes: OSPA, 1965.

Ministerio de Agricultura, 1975, pág. 20.

¹² Ministerio de Agricultura, *op. cit.*, pág. 24.

Las primeras inversiones públicas en obras de irrigación en este siglo datan de 1905. El total de inversiones destinado a la agricultura era muy modesto; de éste, las cuatro quintas partes se destinaron a la realización de estudios de irrigación en la costa y a la perforación de pozos en la misma región¹³.

La primera obra de irrigación financiada por el tesoro público ocurrió en el valle de Ica en 1906. En 1912 se consignó una partida para el “servicio de las obras de irrigación” de la margen derecha del Chira. En 1913 se destinó una partida a la defensa de la toma de regadío de la campiña de Huacho. El ritmo de las inversiones en irrigaciones se mantuvo hasta 1915¹⁴.

Durante todos esos años, sin embargo, se estimaba que las inversiones en obras viales eran las que mejor servían al desarrollo nacional, incluyendo al agrario, dado el aislamiento en el que se encontraba gran parte del territorio.

Fuera de las obras viales, las inversiones públicas en general se centraron en la costa, especialmente en el norte (Piura y luego Lambayeque). La concentración de las inversiones en infraestructura en la región costera, con el propósito de mejorar las condiciones generales de producción, ha caracterizado la acción pública durante todo el siglo XX, y es una de las principales causas del desigual desarrollo regional que caracteriza hasta hoy al país.

Sin embargo, es recién con el segundo gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1930) que se puede hablar propiamente de una política de irrigaciones. Durante su mandato se realizó la primera irrigación importante desde la época pre-hispánica, la del Imperial, en el valle de Cañete. Asimismo se dieron los primeros pasos para iniciar la irrigación de las pampas de Olmos, en Lambayeque, y se culminó en el valle de Chancay-Huaral la irrigación de La Esperanza, iniciada con capitales privados.

Lo interesante del período de Leguía fue que las irrigaciones no se concibieron tan sólo como obras técnicas sino como parte de una estrategia de desarrollo rural que implicaba transformaciones en las formas de organización de la producción. Pieza clave en la difusión de esta concepción resultó ser el ingeniero Charles Sutton, quien fuera contratado años antes, durante el gobierno del coronel Oscar R. Benavides y durante el primer gobierno de Leguía. Sutton ideó varios proyectos de irrigación en la costa convencido de que:

13 Según Teresa Oré la utilización de las aguas subterráneas data de la década del treinta. Ver Oré, 1989, pág. 23.

14 Felipe Portocarrero S., Arlette Beltrán B., Alex Zimmerman N., 1988.

“El progreso del país dependía de su desarrollo agrícola, especialmente de la costa, pero pensaba a su vez que las grandes haciendas eran un obstáculo a este desarrollo: había que fomentar la mediana propiedad moderna y progresista”.¹⁵

Más aún, impulsó la formación de un movimiento agrarista conformado por medianos propietarios. Esta opción se expresó en la adjudicación de las 4 mil hectáreas de nuevas tierras de la irrigación del Imperial, distribuidas entre 600 familias.

No es de extrañar que hubiese oposición de los grandes propietarios a estas obras. En particular en Olmos donde se suscitó la oposición de los hacendados de las plantaciones azucareras de Lambayeque, quienes “...se sintieron amenazados en sus privilegios no sólo por la intención de ‘democratizar la propiedad’... sino también por el nuevo sistema distributivo de aguas que comenzó a implementar la Comisión de Irrigación del Norte”¹⁶, conflicto que llegó al extremo de un intento de asesinato en abril de 1930¹⁷.

Sutton, en efecto, también introdujo la administración estatal del agua, mediante las comisiones técnicas de riego. Por distintas razones se opusieron a ello tanto los hacendados –pues perdían el control del agua adquirido desde la colonia– como los indígenas, quienes ejercían un control comunal del riego, aunque subordinado a los requerimientos de los hacendados¹⁸. Luego de la caída de Leguía, las comisiones se limitaron a tareas administrativas, retomando los hacendados el control del agua.

La programación de las obras de Olmos se suspendió en 1930 por problemas de orden natural y financiero. Es recién en 1988 que estas obras empiezan a ejecutarse al construirse el túnel trasandino.

Las inversiones en irrigaciones –y en general las inversiones públicas– cayeron bruscamente a partir del gobierno del general Sánchez Cerro, no sólo porque se abandona la política de irrigaciones, sino por las dificultades económicas originadas por la gran crisis económica internacional iniciada a

15 Oré, 1989, pág. 20. Ilustres técnicos de la época, sin embargo, discrepaban con la conveniencia de hacer grandes irrigaciones. Entre ellos, Gerardo Klinge, incorporado a la Sociedad Nacional Agraria, quien consideraba como alternativa las ventajas de las pequeñas y medianas irrigaciones.

16 Portocarrero *et al.*, *op. cit.*, pág. 20.

17 Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, 1979, pág. 351.

18 Según Raúl Gutiérrez (s/f), funcionario de ONERN, las primeras Comisiones Técnicas fueron creadas en 1910, reemplazándose a los Sindicatos de Regantes.

finis de 1929. Esta situación trajo como consecuencia el corte del flujo de préstamos norteamericanos, y la declaración de la moratoria en los pagos de la deuda externa como resultado de la caída de los ingresos del Estado. La recuperación de las inversiones públicas se inicia, aun cuando modestamente, durante el gobierno de Benavides, priorizándose la construcción de carreteras, bajo el lema "gobernar es comunicar"¹⁹.

Desde Leguía no volvió a restablecerse propiamente una política de irrigaciones. El gobierno de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) intentó superar esta carencia con la elaboración en 1948 de un Plan Nacional de Obras de Irrigación y Mejoramiento de Riego, formulado por la Dirección de Aguas e Irrigación del Ministerio de Fomento y Obras Públicas (creada en 1931). Por la falta de estudios de ingeniería y economía, sólo se hizo una parte minúscula de dicho plan.

Antes del golpe militar del general Manuel A. Odría, en octubre de 1948, se autorizó a dicha institución estatal la iniciación de la construcción de las obras de derivación del río Quiroz al río Piura. La construcción en sí comenzó en 1950.

Con el gobierno del general Odría el peso de las inversiones en irrigaciones alcanza niveles sin precedentes, llegando al 50% respecto al total de inversiones públicas en 1952. Las obras más importantes realizadas durante su período fueron la mencionada desviación del río Quiroz al río Piura y la del río Chotano al río Chancay.

El plan elaborado durante el gobierno de Bustamante no fue retomado. Las obras de irrigación ejecutadas durante este período gubernamental, a diferencia de aquéllas construidas durante el gobierno de Leguía, estuvieron estrechamente asociadas a los intereses de los terratenientes costeros. En particular, los algodones y azucareros expandieron las áreas de sus cultivos gracias al riego de nuevas áreas –tan sólo el proyecto del Quiroz, cuya primera etapa finalizó en 1953, dotó de agua a 31 mil hectáreas–, y los primeros se beneficiaron asimismo de los créditos de un fortalecido Banco Agrícola. Entre 1952 y 1962 el área irrigada creció en un 19%. El incremento total fue absorbido por el algodón (el cual aumentó en un 45%) y el azúcar (42%)²⁰.

19 Portocarrero *et al.*, *op. cit.* Es interesante constatar que en los años considerados de predominancia liberal –las tres primeras décadas del siglo– se impulsan las irrigaciones, al menos en la tercera década. En el siguiente período de mayor intervencionismo estatal –1931 a 1948– las inversiones en irrigaciones son nulas o mínimas. Restablecido el liberalismo con Odría, se reinician estas inversiones.

20 Thorp y Bertram, *ibid*, *loc. cit.*

Aunque en menor medida, durante el segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962) las inversiones en irrigaciones continuaron siendo importantes en relación a las inversiones públicas totales. Las principales obras fueron la represa de San Lorenzo, la continuación de los trabajos en las pampas de La Joya, así como obras de represamiento y encauzamiento para evitar inundaciones en los pueblos y destrucción de los cultivos²¹.

Durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), la irrigación de San Lorenzo fue continuada y se inició con la represa de Tinajones un esquema similar que permitió que el área bajo irrigación permanente en la costa pasara de más de 450 mil hectáreas en 1963 a 580 mil en 1969. Durante este gobierno se actualizaron los estudios de los más importantes proyectos de irrigación de la costa.

El régimen militar presidido por el general Velasco inició la construcción del proyecto Chira-Piura, concluyéndose la presa de Pocchos, la derivación del río Chira al Piura y el sistema de colectores de drenaje del valle del Bajo Piura. Concluyó, asimismo, el canal Taymi del Proyecto Tinajones –al cual se oponían, antes de la reforma agraria, los hacendados de la región por temor a perder el control del agua de riego²²– y comenzó la construcción del túnel Conchano. Se iniciaron las obras del Proyecto Majes, del Plan Nacional de Pequeñas y Medianas Irrigaciones, y, además, se elaboraron los proyectos Jequetepeque-Zaña, Olmos y Puyango.

Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) prosiguieron las obras de las irrigaciones iniciadas: Chira-Piura, Tinajones, Plan Rehatie, Programa Nacional de Pequeñas y Medianas Irrigaciones. Igualmente se inició el desarrollo agrícola del Proyecto Majes, avanzándose en la construcción de la presa de Condoroma. Empezó la construcción de la presa de Gallito Ciego, principal estructura del Proyecto Jequetepeque-Zaña. Se actualizó el estudio del Proyecto Chavimochic y Pampas y el de Chimbote-Nepeña-Casma (Chinccas).

El control estatal del agua y las irrigaciones

La evolución de las inversiones en irrigaciones y la legislación relativa a la distribución y uso de las aguas expresan diferentes momentos de la competencia de diversos grupos de interés por el control de ese recurso, entre los cuales

21 Portocarrero *et al.*, *op. cit.*, pág. 36.

22 Ver Urban, 1986.

el Estado fue siempre un actor importante. En períodos de relativa autonomía del Estado respecto a los terratenientes de la costa –caso del oncenio de Leguía– siguieron otros en los que éstos diseñan las orientaciones de las acciones públicas, como durante el gobierno del general Odría.

La comparación entre las obras de irrigación de San Lorenzo y la de Chira-Piura –ambas en el departamento de Piura– ofrecen un ilustrativo ejemplo de estos diferentes momentos en la autonomía del Estado²³. La irrigación de San Lorenzo fue concebida durante el gobierno de José Luis Bustamante y ejecutada por las administraciones del general Manuel A. Odría y de Manuel Prado. La segunda obra de irrigación en el departamento de Piura se ejecutó durante los años del gobierno militar presidido por el general Velasco Alvarado.

La irrigación de San Lorenzo “fue diseñada para resolver los conflictos entre los agricultores (hacendados y medianos empresarios) del Alto Piura y del Medio y Bajo Piura”; las élites locales, “casi pasando por alto al gobierno peruano, establecieron contactos con el Banco Mundial para acceder a los recursos económicos necesarios para obtener volúmenes de agua suficientes para reducir o eliminar las fricciones”²⁴.

En contraste, la historia del proyecto Chira-Piura “puede ser analizado en términos de una serie de conflictos sociales que el Estado intentó resolver incrementando la oferta de agua por medios que, eventualmente, llevaron a la concentración en sus manos del poder sobre este recurso escaso”²⁵.

La ausencia de una clara política de riego y de prioridades sólidamente establecidas –a pesar de los grandes recursos comprometidos– ha tenido su expresión orgánica en el aparato del Estado. La creación, desaparición y reorganización de los organismos encargados de definir y/o ejecutar las políticas de riego ha sido una constante de la administración pública y, a la vez, causa y efecto de la falta de continuidad de esas políticas. Baste decir que desde la década del setenta hasta la actualidad, el Ministerio de Agricultura ha tenido más de seis leyes orgánicas.

Las sucesivas reorganizaciones, y particularmente las que ocurrieron a partir de la década del setenta, expresan lo que interpretamos como la pérdida de una visión nacional de desarrollo agrario y, por consiguiente, del papel del agua y de las irrigaciones dentro de este proyecto de largo plazo. Aparentemen-

23 Ver Cleaves y Scurrah, 1980.

24 *Ibid.*, pág. 150.

25 *Ibid.*, *loc. cit.*

te ha existido una tendencia que partiendo de varios intentos de centralización de los organismos que asumen la política de aguas e irrigaciones y su ejecución, se orientó hacia una descentralización que, más que significar un razonable intento desconcentrador, ha terminado en una atomización inmanejable.

Hasta el año 1968, las irrigaciones y el manejo del agua estaban bajo la responsabilidad de la Dirección de Irrigaciones y de la Dirección de Agua de Regadío del Ministerio de Fomento y Obras Públicas (MFOP). Sin embargo, grandes proyectos de irrigación podían escapar a su control. Es el caso del proyecto de irrigación de Chira-Piura –el cual habría de ejecutarse recién durante el gobierno del general Velasco–, que pasó del MFOP al flamante Organismo Regional de Desarrollo del Norte –ORDEN–. Estos “suborganismos”, al decir del Director de Irrigación en esos años (1964-68) Luis Soldi Le Bihan, creaban:

“...duplicidad ... de funciones, pérdida de tiempo, dispersión de fondos públicos y de los muy escasos elementos técnicos especializados”.²⁶

Más aún señala que...

“...ningún obstáculo de mayores proporciones podría oponerse a la puesta en marcha a nivel nacional, de un Plan Orgánico y Racional de Proyectos Hidráulicos que la proliferación de estos suborganismos, incoherentes, ineficaces, costosos y pomposamente políticos y demagógicos ...”.²⁷

La airada opinión del ingeniero Soldi hubiese alcanzado niveles todavía más elocuentes si se hubiese pronunciado sobre los cambios que más adelante se producirían.

Al reestructurarse en 1968 la administración pública²⁸, el Ministerio de Fomento y Obras Públicas dejó de existir. Las actividades relacionadas con las irrigaciones y el manejo del recurso agua fueron asumidas por primera vez por el Ministerio de Agricultura. Se creó para tal efecto la Dirección General de Aguas, Irrigación y Catastro, encargada del manejo del agua, de las irrigaciones y de la conservación de suelos.

En 1972, el gobierno aprobó una nueva Ley Orgánica del Sector Agrario²⁹, que creaba dos organismos: la Oficina General de Ingeniería y Proyectos,

26 Soldi Le Bihan, 1980, pág. 71.

27 *Ibid.*, loc. cit.

28 Decreto Ley N° 17271 expedido en diciembre de 1968.

29 Decreto Ley N° 19608 del 21 de noviembre de 1972.

como oficina de apoyo, y la Dirección General de Aguas, como órgano técnico normativo, los cuales asumieron las funciones de la ex-Dirección General de Aguas, Irrigación y Catastro.

Posteriormente, en julio de 1978, emite otra Ley Orgánica del Sector Agrario –la tercera–³⁰. Se crea la Oficina General de Irrigaciones, como órgano de apoyo, y la Dirección General de Aguas y Suelos, como dirección de línea, reemplazando a los dos organismos fundados seis años antes.

Durante el período correspondiente al gobierno militar, el sector agrario asume así la conducción de las irrigaciones y del agua de regadío, a través de organismos que continuamente van cambiando de nombre sin llegar a encontrar su propia identidad, tal como se muestra en las tres leyes orgánicas del sector agrario. Los proyectos especiales y autoridades autónomas dependían del sector agrario y mantenían relaciones de coordinación con la Oficina General de Irrigaciones.

En enero de 1981 se promulga otra –la cuarta– Ley Orgánica del Sector Agrario³¹. Esta vez se crea una nueva Dirección General de Aguas, Suelos e Irrigaciones, y el Instituto Nacional de Ampliación de la Frontera Agrícola (INAF), organismo público descentralizado que reemplaza a la ex-Oficina General de Irrigaciones. A la primera correspondía la parte normativa de las irrigaciones, mientras que la parte ejecutiva al INAF.

Las grandes irrigaciones pasaron a depender del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), con lo cual el Ministerio de Agricultura dejó de tener la conducción única de las irrigaciones. Por añadidura, varias entidades del sector público y privado –Corporaciones de Desarrollo, Cooperación Popular, Regiones Agrarias, Municipios, Organismos no Gubernamentales, etc.– comenzaron a ejecutar irrigaciones sin ninguna relación con las políticas del Ministerio de Agricultura.

En junio de 1987 se da una quinta Ley Orgánica del Sector Agrario³², que crea el viceministerio de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, del cual dependen el sistema nacional de uso y conservación de los recursos naturales del sector y la ampliación de la frontera agrícola. Pasaron a depender de este viceministerio también la Dirección General de Aguas y Suelos y la Dirección General de Irrigaciones, las cuales asumieron las funciones de la ex-Dirección

30 Decreto Ley Nº 22232 de julio de 1978.

31 Mediante el Decreto Legislativo Nº 21 de enero de 1981.

32 Decreto Legislativo Nº 424 de junio de 1987.

General de Aguas, Suelos e Irrigaciones y del ex-Instituto Nacional de Ampliación de la Frontera Agrícola, respectivamente.

Esta ley quiso adelantarse o prevenir el proceso de creación de las regiones, estipulada en la Constitución de 1979, por cuanto ya se había promulgado la Ley de Bases de la Regionalización. Sin embargo, sólo logró confundir aún más la situación al agrupar a las irrigaciones de acuerdo a las regiones geográficas de costa, sierra y selva.

Al final quedan en la Dirección General de Irrigaciones seis Proyectos Especiales como ejecutores de irrigaciones (el AFAC, AFASI y DRISE –que nunca se implementaron– el PEPMI, AFATER y el REHATIC) que se disputan proyectos y presupuestos en una abierta competencia para ejecutar las irrigaciones.

Situación actual: repliegue del Estado en el control del agua y las irrigaciones

Modificaciones orgánicas

Durante el gobierno de Alan García (1985-1990) se intentó ordenar la planificación y direccionalidad de las irrigaciones, tal como se refleja en la creación del Plan Nacional de Irrigaciones (PLANIR), el cual realizó un diagnóstico del “estado del arte” de las irrigaciones, actualizando, consolidando la información y elaborando algunas propuestas. Asimismo se formó una Comisión Multisectorial. Sin embargo, el PLANIR no recibió el apoyo ni siquiera del propio sector, y la Comisión no prosperó en sus funciones.

En abril de 1990 se promulgó la ¡sexta! Ley Orgánica del Sector Agrario³³. En su estructura se mantuvo la Dirección General de Aguas y Suelos como órgano de línea y la Dirección General de Irrigaciones desapareció.

Con la eliminación de esta Dirección se consumó, en opinión de muchos técnicos, un grave error respecto a las irrigaciones; se desechó una larga experiencia acumulada y se sustrajo del sector agrario las funciones –bastante mermadas– de normar y definir la política sectorial respecto a las irrigaciones.

Los problemas relacionados al riego y a las irrigaciones son abundantes y son el producto de la acumulación de muchos años; a pesar del tiempo

33 Decreto Legislativo Nº 565 de abril 1990.

transcurrido, todavía subsisten. A esta serie de problemas se han sumado los provenientes de la última ley del Sector.

De acuerdo a la actual legislación, los gobiernos regionales pueden ejecutar proyectos de irrigación en su jurisdicción, aunque de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo y el Plan Sectorial, los cuales fueron definidos por los órganos de nivel nacional (el ejecutivo y el Ministerio de Agricultura). Estos organismos ejecutan los proyectos nacionales, coordinando con los gobiernos regionales cuando aquéllos se realizan en la región respectiva.

Sin embargo, según la última ley del Sector, el gobierno central renuncia en la práctica a su función normativa en los asuntos relativos a las irrigaciones, pues no considera en su estructura orgánica a ningún organismo que la asuma. Esta deficiencia pretende ser superada en el reglamento de organización y funciones, al incluir en la Dirección General de Aguas y Suelos, funciones relativas a las irrigaciones; sin embargo, la inconsistencia reside en que no puede reglamentarse aquello que la ley no expresa.

Legislación actual sobre aguas e irrigaciones

La Ley General de Aguas, vigente actualmente, fue aprobada por Decreto Ley N° 17752, el 24 de julio de 1969, justo un mes después de que el gobierno del general Velasco diera la Ley de Reforma Agraria. Sustituyó el Código de Aguas de 1902. A diferencia de éste, la ley considera las aguas, sin excepción alguna, como propiedad del Estado, no siendo susceptibles, por tanto, de dominio privado, ni de que existan sobre ellas derechos adquiridos, cualquiera que hubiera sido la fuente de origen.

El antecedente de este principio del patrimonio público sobre los recursos naturales se encuentra en los artículos 33 y 37 de la Constitución de 1933, los cuales, por el poder incontestado de los terratenientes no rigieron en la práctica, pues sólo se respetó el antiguo código, violando las jerarquías de las normas.

La relativa autonomía de la primera fase del gobierno militar (1968-1975) respecto de los grupos de poder –la cual queda también evidenciada en la forma cómo se llevó a cabo la irrigación del Chira-Piura, tal cual se ha ilustrado en páginas anteriores– fue sin duda una condición favorable que hizo posible el cambio radical en la política relativa al control y uso de las aguas.

La nueva norma introdujo –así como lo hizo la Ley de Reforma Agraria en relación a la tierra– el criterio de la justicia social en el campo y la preeminencia del interés social sobre el particular.

La Ley General de Aguas le asignó al Estado la responsabilidad de formular la política general de desarrollo y utilización del recurso. No se restringe a la

utilización del recurso para fines agrícolas, sino establece un orden de preferencia en su uso. En primer lugar se priorizan las necesidades primarias y el abastecimiento de poblaciones; en segundo lugar, la cría y explotación de animales; en tercer lugar, la agricultura; finalmente, los usos energéticos, industriales y mineros.

Encontramos, sin embargo, varias ausencias, en particular sobre el rol de los usuarios. Por ejemplo, no se contemplan incentivos para el mejoramiento tecnológico en sistemas de riego. Si bien les asigna a los organismos de usuarios la capacidad de ser sujetos de crédito, por ejemplo, no legisla sobre garantías o avales, u otras facilidades al respecto. Asimismo, no hay normas para favorecer el acceso de los agricultores a equipos de riego tecnificado, ni para incentivar el desarrollo de una industria para ese propósito³⁴.

Observaciones a los aspectos más relevantes de la política de riego actual

- a) Atribuciones de los usuarios. El último Reglamento de Organización de Usuarios de Agua (aprobado por D.S. 037-89-AG del 26 de mayo de 1989) asigna mayores atribuciones a las Comisiones de Regantes y a las Juntas de Usuarios que el reglamento anterior de febrero de 1979. Se reduce la participación que el Ministerio de Agricultura tenía, mediante sus Administraciones Técnicas de distritos de riego, en el manejo y control del recurso. Durante la última década las administraciones han carecido del personal y equipamiento necesarios. A partir de mayo de 1989 se intentó resolver dicha situación, no con un incremento de recursos sino con el traslado de parte de sus principales actividades a las organizaciones de usuarios.
- b) Prioridades del uso del agua. Estando en la ley general claramente establecido que debe asignarse al recurso agua el uso de mayor interés social y público, no encontramos coherencia en que se permita el sembrío de especies de alta demanda de agua en zonas donde su disponibilidad no es elevada, o en donde su riego resulta demasiado oneroso, como es el caso del arroz en Tumbes regado por bombeo.

34 Para tener una idea de la amplitud que en este campo de fomento tecnológico se le presenta al Estado, podemos citar lo manifestado por el Dr. Carlos del Río –hasta hace poco presidente del CONCYTEC– de que utilizando equipos accionados a energía solar para extraer agua subterránea, las inversiones en el Proyecto Olmos, por ejemplo, podrían reducirse sustantivamente a una octava parte.

- c) Irrigaciones e inversiones. En este ítem queremos destacar la importancia y necesidad de un programa de inversiones debidamente estructurado a nivel nacional, concertado con los gobiernos regionales. Siendo conscientes de que corresponde finalmente al nivel político la toma de decisión de los proyectos en los cuales se debe invertir, esta decisión debe siempre adoptarse sobre la base de un adecuado y concienzudo análisis técnico.

Teniendo en cuenta las restricciones económicas y financieras del país, resulta esencial la priorización de proyectos; debe evitarse, por ejemplo, que se privilegien áreas no deprimidas, o que se posterguen proyectos que siendo de menor dimensión resultan más beneficiosos en términos socio-económicos. En este sentido debe reflexionarse sobre la oportunidad de ejecutar para la región nororiental del Marañón los proyectos Olmos, Tinajones y parte del Jequetepeque-Zaña, que concentrarían un gran porcentaje de la capacidad de endeudamiento del país.

Resultados constatados en irrigaciones en etapas de operación, nos hacen tener la certeza de que para lograr sus objetivos y metas propuestas, éstas deben necesariamente estar acompañadas de programas sostenidos de desarrollo agrícola y asistencia técnica. Con relación a ello, hemos presentado un anteproyecto de norma legal que deseamos se discuta en sus fines y viabilidad.

- d) Los estados de emergencia. En este tema estamos acostumbrados a darle mayor importancia a los aspectos asistenciales que frecuentemente se atienden como si las causas de la emergencia fueran extrañas a nuestra realidad. Queremos enfatizar que debemos aprender a sobrellevar estos riesgos, no sólo adoptando las medidas que reduzcan la magnitud de los daños producidos, sino básicamente previniendo los fenómenos mediante la puesta en práctica de las recomendaciones de los programas de investigación y de los registros meteorológicos de alta tecnificación que permitan predecirlos y tratarlos con mayor precisión.

Con tal objetivo debe propiciarse la unión de esfuerzos entre el SENAMHI, la Oficina de Evaluación de Impacto Agroclimático del Ministerio de Agricultura y el Programa Climasat que conduce el Centro de Prevención Climática del Instituto Geofísico del Perú. Es importante mencionar la receptividad y propósito de acción que deben tener los organismos pertinentes ante las informaciones que al respecto proporcionen las instituciones técnicas y no ocurra, como en 1982-83, cuando pese a las advertencias del caso se perdieron lamentablemente 376 mil hectáreas de sembríos.

- e) Los recursos hídricos y la regionalización. Como consecuencia del proceso de regionalización se están operando cambios en la estructura y organización de las entidades gubernamentales, debiéndose adecuar y compatibilizar sus organizaciones y funciones, lo mismo que las leyes generales y normas que regulan sus actividades. Para el caso de la Ley General de Aguas y sus reglamentos, al haber pasado más de 20 años de su promulgación, se hace necesario delimitar bajo la nueva perspectiva las competencias y funciones de los nuevos organismos. En este sentido coincidimos con la propuesta que en noviembre de 1988 formuló la ONA de elaborar una nueva Ley de Aguas. Pensamos que hay bastante por hacer y debemos empezar con una actitud racional y comprometida con el proceso de regionalización, superando actitudes individuales y localistas que lamentablemente se están presentando. Creemos que muchas dificultades se podrán evitar utilizando como instrumentos básicos para la toma de decisiones la concertación y la planificación.

Finalmente, debemos transmitir el concepto manifestado por algunos técnicos peruanos y extranjeros de que posemos una buena legislación sobre aguas y que la bondad de los dispositivos legales radica en la posibilidad de su aplicación, en la viabilidad de su cumplimiento y no en que se constituya solamente una muy cuidadosa y detallada normatividad que contemple muchos de los aspectos sobre el agua y el riego. Se deberá facilitar su conocimiento, operatividad y consenso por los usuarios y se deberá tener en cuenta las exigencias para su acatamiento con la existencia de organismos muy bien implementados con una concepción multidisciplinaria, participativa y eficiente con la que en la actualidad todavía no contamos en el Perú.

Bibliografía

- **CLEAVES, Peter; SCURRAH, Martín**
1980 *Agricultures, Bureaucracy, and Military Government in Perú.*
Cornell University Press, New York.
- **FIGUEROA, Adolfo; PORTOCARRERO, Javier (Editores)**
1986 *Priorización y desarrollo del sector agrario en el Perú.*
PUC-Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- **GUTIERREZ, Raúl**
s/f Evolución de las irrigaciones en el Perú. ONERN, Lima
(mecanografiado).
- **MINISTERIO DE AGRICULTURA**
1975 “Evolución histórica de las acciones en irrigaciones en el
Perú”. Oficina de Programación del Ministerio de Agricul-
tura, Lima (mimeo).
- **ORE, María Teresa**
1989 *Riego y organización social.* ITDG, Lima.
- **PORTOCARRERO, Felipe; BELTRAN, Arlette B.; ZIMMERMAN, Alex**
1988 *Inversiones públicas en el Perú 1900-1968.* Centro de Inves-
tigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima.
- **SOLDI LE BIHAN, Luis**
1980 *Política hidráulica al servicio del Perú.* El Populista, Lima.
- **THORP, Rosemary; BERTRAM, Geoffrey**
1985 *Perú 1890-1977: Crecimientos y políticas en una economía
abierto.* Mosca Azul editores, Fundación Friedrich Ebert y
Universidad del Pacífico, Lima.

• **URBAN, Klaus**

1986

“Irrigación y desarrollo: Experiencias con grandes irrigaciones en la costa peruana”, en *Priorización y desarrollo del sector agrario en el Perú*. PUC y Fundación Friedrich Ebert, Lima.