

# Presente y futuro de los regadíos españoles

## UNA CONTRIBUCION DESDE BRUSELAS\*

por: Tomás García Azcárate\*\*

Los organizadores de este Symposium han tenido la feliz idea de reunir en una misma jornada *cuatro* puntos de vista diferentes sobre el momento actual y el futuro de la agricultura española en el marco más global de la Unión Europea y de los acuerdos del GATT. Digo «cuatro» puntos de vista a pesar de que somos solo tres los ponentes, porque me resisto a creer, en el momento que redacto esta contribución, que mi amigo y profesor, D. Jaime Lamo de Espinosa se vaya a limitar a simple función de «presidente» pasivo de mesa redonda. Sería, en todo caso, un empobrecimiento de este Simposio si no pudiésemos contar con la experiencia de quien presidió entre otros, la Asamblea Mundial de la F.A.O.

El objetivo *central* de mi exposición **NO** va a ser explicar de nuevo un punto de vista, de sobra conocido por muchos de ustedes, sobre la reforma de la Política Agraria Común (PAC) ni sobre el resultado de las negociaciones del GATT, aunque ambos temas están relacionados con el futuro del regadío y van a ser por lo tanto indirectamente abordados. Mi objetivo será intentar hacer una reflexión sobre:

—el papel futuro de la política agraria, y por ende de la política de regadío, en la Europa del siglo XXI;

—la lógica económica que debe presidir la empresa agraria en dicho contexto y sus consecuencias sobre las inversiones privadas en regadío;

—la lógica del desarrollo rural, no siempre coincidente con la lógica del desarrollo agrario (sobre todo a corto plazo) ni con los imperativos de la política nacional o regional, y sus consecuencias sobre las inversiones públicas en regadío.

**Esta es una reflexión personal sobre unos temas polémicos** en los cuales debe también invertirse tiempo y capacidad de diálogo. La propia convocatoria de este Simposium, su oportunidad, son buena muestra de la veracidad de esta afirmación. No pretendemos, por lo tanto, sentar

ningún tipo de doctrina al respecto sino compartir y someter a debate unos puntos de vista nacidos desde un observatorio privilegiado de la realidad agraria europea y mundial.

### I. EL PAPEL FUTURO DE LA POLITICA AGRARIA

Hasta ahora, la política agraria ha gozado de un envidiado grado de autonomía como política económica sectorial. Esta autonomía se ha fundamentado en una serie de especificidades de la actividad agraria analizadas en la literatura al respecto. Esta autonomía se legitimaba desde el punto de vista social porque servía para alcanzar el objetivo marcado por la sociedad: la seguridad alimentaria. La po-

(\*) Las opiniones expresadas en esta contribución solo comprometen a su autor y no a la institución a la que pertenece.

(\*\*) Doctor Ingeniero Agrónomo y Administrador Principal en la Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de la Agricultura, Unidad de Análisis y Planificación General.

Nota de la Redacción: La importancia y actualidad, así como el éxito obtenido, del Symposium Nacional «Presente y futuro de los regadíos españoles» nos ha obligado a comentar en nota editorial la celebración del mismo (nº Mayo), a publicar un detallado artículo, en la sección de Opiniones, de José Mº Mateo Box con el Resumen del Symposium (nº Junio) y ahora a divulgar esta «Contribución desde Bruselas» que nos envía nuestro habitual colaborador Tomás García Azcárate.



lítica de regadío, como instrumento específico de esta política sectorial, ha ido encaminada a permitir este incremento de las producciones.

**Sin embargo, al final del siglo XX, esta legitimidad pasada es una legitimidad perdida.** Si los agraristas se empeñan en defender una política productivista, amenazan el consenso social indispensable al mantenimiento de esta autonomía política que señalábamos anteriormente y a la continuidad de las ayudas públicas al sector agrario (García Azcárate-1991).

La reconquista de la legitimidad para una política agraria pasa por la redefinición de objetivos para que respondan a las nuevas demandas de la sociedad. Estas no invalidan completamente las anteriores preocupaciones sobre el abastecimiento de las poblaciones pero la completan con importantes elementos como la búsqueda de producciones de calidad en las cuales los consumidores puedan plenamente confiar, la promoción de unos modos de producción más respetuosos del medio ambiente, la producción de servicios desde el medio rural. Las sociedades modernas son sociedades en las cuales el sector «servicios» ha cobrado gran auge, son grandes consumidoras de estas actividades. Los «agraristas» deben volver a ser ruralistas.

El campo español fue capaz tras los difíciles años de la post-guerra de producir, no sin sacrificios, los alimentos que la sociedad le demandaba, debe ser capaz hoy de ofrecer a los ciudadanos la gran variedad de producciones y servicios que están en derecho de exigir. Entre ellos, se encuentra un agua que se pueda beber, un aire que se pueda respirar y un tejido rural que ocupe el espacio y limite las concentraciones urbanas.

La política agraria clásica se está muriendo. O mejor dicho, la política agraria está alumbrando una nueva política mucho más global, la del desarrollo rural integrado y durable. **La política de regadíos clásica se está muriendo. En cambio, cobra nuevo brío una política racional de gestión del agua que redunde en beneficio del medio rural, política en la cual la producción agraria no será más que una componente, no siempre la más importante.** Tendremos ocasión de desarrollar este punto más adelante.

Estoy acabando este primer apartado de mi intervención y no ha sido hasta ahora necesario hablar de excedentes, de restricciones de producción o del GATT. Este no es un olvido sino el resultado de la expresa voluntad de diferenciar entre lo principal y lo accesorio. La nueva política agraria común, la inclusión de la agricultura en la agenda de las discusiones del GATT por primera vez como un sector cualquiera de esta ronda Uruguay son dos manifestaciones más de esta evolución de fondo que he mencionado.

## II. LA LOGICA DEL DESARROLLO RURAL

**La política de regadíos es pues un instrumento para el desarrollo rural, no es un fin en sí mismo.** Coincidimos con Domingo Gómez Orea (1994) cuando no «acepta la idea apriorística de que falta agua en unas zonas mientras sobra en otras si no es después de reflexionar sobre el modelo de desarrollo y territorial deseable en el suelo español, planteando diferentes escenarios sobre el uso del suelo prioritarios, la distribución de la población y las actividades económicas que soportan el tejido socioeconómico». El dominio del agua es una fuente de riqueza, de actividad económica y empleo para una región. Se trata, por lo tanto, de definir, *en un primer momento* qué tipo de desarrollo rural se busca en cada región, qué estrategia de desarrollo se considera oportuna y ver a continuación qué papel puede razonablemente desempeñar el dominio del agua en esta estrategia, y no a la inversa.

Dichas estrategias pueden incorporar en determinados casos elementos importantes de desarrollo agrario. Puede también ser que el mejor uso desde el punto de vista del futuro del mundo rural del agua no sea prioritariamente el productivo sino otros como el turismo, la silvicultura o las actividades cinegéticas.

La reforestación es además, por mérito propio, un elemento central de una política de regulación hídrica de las cuencas. Giraldez (1993) califica «el papel de los bosques en el ciclo hidrológico como múltiple»: protegen los suelos contra la erosión; facilitan la infiltración reduciendo la escorrentía; limitan la evapotranspiración y aumentan la humedad en la atmósfera circundante facilitando la formación de nubes.

Este planteamiento choca con muchas resistencias en el propio sector agrario. Así por ejemplo, la UPA reclamaba todavía en noviembre de 1993 «una segunda prioridad para el uso destinado a cubrir las necesidades procedentes del sector agrario, tras el abastecimiento humano que debe ser prioritario». (La Tierra nº 109). Este sindicato no parece haber dado completamente el paso del «agrarismo» al «ruralismo», aunque también proponía dar «un fuerte impulso en planes de restauración hidrológica-forestal en las cuencas».

Las regiones españolas estarían mal aconsejadas si únicamente quisieran basar su desarrollo rural futuro en el «productivismo» agrario sin tener suficientemente en cuenta las salidas reales, existentes o que podrían presentarse en el futuro. Cabe preguntarse si realmente necesitamos 600.000 nuevas hectáreas de regadío en España como se preveía en alguna versión del Plan Hidrológico Nacional. Los responsables políticos tienen que tener el valor suficiente para merecer su nombre de

«responsable» político y evitar una fuga hacia adelante con nuevos e importantes planes de regadíos costosos para el erario público y que serían «la crónica de unos fracasos anunciados» en primer lugar para los desgraciados agricultores que se verían entrampados hasta las cejas por una aventura sin futuro (Sanagustin Sanz-1994).

No queremos decir que este será el final de todos los regadíos previstos, por ejemplo en las distintas versiones de dicho Plan, pero afirmamos que toda inversión debe integrarse en una visión de futuro para esta región o zona y debe someterse a detallado análisis previo de impacto por muy fuerte que sea la presión política o popular al respecto. No existe verdad revelada que sirva para todos los casos y todas las ocasiones. Si todavía existiera una regla general aplicable a todas las situaciones, esta sería sin duda la de la **diversificación**: entre producciones en el seno de la actividad agraria, pero también entre actividades al lado y al margen de la actividad agraria.

Por ejemplo, si en una región determinada coexisten tierras marginales cultivadas y explotaciones con insuficiente dimensión para asegurar un nivel de vida digno al productor, cabe concebir una política espacial que concentre la retirada de tierras y la reforestación en estas tierras marginales y dote a los agricultores de una estructura productiva en condiciones. Esta es la orientación expuesta en un interesante artículo por el Director Provincial del MAPA en Huesca (Sanagustin Sanz-1994).

Si la *agricultura «razonada»* (y en este contexto, la inversión privada «razonada») debe ser la respuesta del empresario agrario a la nueva situación en la que se desenvuelve, la *inversión pública «razonada»* debería ser la respuesta de las Administraciones en este como en otros aspectos.

Una vez definida la estrategia de desarrollo rural a seguir, una vez decidido el papel que la política del regadío debe desempeñar en este contexto, deben realizarse estudios de coste/beneficio de las distintas alternativas posibles para optimizar el uso de los fondos públicos. La reducción de pérdidas en el almacenamiento y la distribución debe de ser una prioridad técnica (Giraldez-1993) y económica (Martin Barajas-1992). Según sus estimaciones, el 50% del agua que sale de los embalses hacia los regadíos se perdería en España por el camino. Este porcentaje es más alto que el 20% citado por Arnon (1981) para los países en vías de desarrollo, pero no puede calificarse como de aceptable.

Según un estudio del Ministerio de Agricultura, de los 3,2 millones de hectáreas de tierras en regadío, existirían 782.000 en las que se usarían técnicas e infraestructuras obsoletas que consumen mucha más agua de la necesaria (Phytoma Espa-

ña nº 49 de Mayo 1993). Otra necesidad prioritaria consistiría en la consolidación del regadío existente ya que una buena parte de él no está asegurado en años climatológicos normales (Sanagustín Sanz-1994). El afrontar prioritariamente este aspecto contribuiría a dotar de mayor legitimidad social el resto de las actuaciones.

El estudio de impacto ambiental no es una obligación más impuesta por unos «fundamentalistas» ecologistas. Es, primero, un elemento central de análisis coste/beneficio necesario antes de toda inversión pública. Es, además, parte esencial de una estrategia de desarrollo rural integrado. Los recursos naturales pueden ser fuente de riqueza y actividad rural, lo que no ocurre con la producción de excedentes para intervención. El debate público sobre el Plan Hidrológico nacional es una oportunidad de oro para intentar integrar medioambiente con política regional y política rural. Las preocupaciones ecologistas son un elemento de primer orden para conseguir un desarrollo endógeno y sostenible.

### III. LA LÓGICA ECONOMICA DE LA EXPLOTACION

Uno de los objetivos perseguidos con la reforma de la PAC es inducir un cambio en las pautas de cultivo favoreciendo soluciones técnicas menos intensivas que mantengan, e incluso mejoren, los márgenes netos por hectárea pero no incentiven la carrera hacia mayores rendimientos. Esta es la respuesta económica lógica a medio plazo a una baja significativa de los precios percibidos y a un apoyo público desvinculado del nivel concreto de producción obtenido. Aunque esta no es la reacción mayoritariamente observada en España o el Reino Unido, Estados miembros que han visto reducido (o anulado) el impacto de la baja de los precios institucionales fijados en Ecus agrícolas por las devaluaciones de sus monedas, esta es la pauta observada con mucho mayor énfasis en Francia o Alemania.

Desde el punto de vista empresarial, esta lógica significaría, entre otros:

—transformar gastos fijos en gastos variables, mediante alquiler de maquinaria o realización de parte de los trabajos por terceros;

—disminuir los otros gastos fijos: inmovilizado material y principalmente maquinaria y trabajo asalariado;

—disminuir los gastos variables, razonando parcela por parcela el uso de insumos y la necesidad y rentabilidad de cada labor.

La reducción razonada del coste unitario de producción es un eje central del comportamiento del empresario agrario tras la reforma. Recientemente, Ortiz-Cañavate (1993) afirmaba que «el planteamiento futuro no es producir más, sino

producir mejor y producir mejor significa no sólo alcanzar o superar las calidades que demanda el mercado, sino también reducir costes para poder competir a nivel internacional». Este razonamiento conduce a funciones de producción que minimicen el uso de los insumos que tienen coste variable y maximalice el uso de los insumos cuyo coste no está ligado al volumen empleado. Este es el caso del recurso agua en numerosos regadíos españoles en los que el pago de agua se hace a través de un canon fijo y no a través de un contador y una tarifa según uso.

**La reforma de la PAC puede estimular, por ejemplo, técnicas de riego a manta, con coste muy reducido aunque gran consumo de agua, frente a técnicas más complejas pero ahorradoras en agua. Cuando se produce distorsiones tan palpables entre la lógica microeconómica del operador económico y el in-**



**terés general, que sigue siendo el del uso óptimo de este recurso escaso que es el agua, hasta los más liberales están de acuerdo en que es deber de la Administración el intervenir para corregir esta aberración social.**

El pago del agua según consumo contribuiría a poner coto al abuso y al mal uso (Giraldez-1993; López Ontiveros-1993). Algunos hablan incluso de ponerla un «precio que corresponda a su coste real» (Castañón Lion-1994), sin especificar si hablan de **coste medio o coste marginal** ni tampoco si tienen en cuenta los **beneficios, incluso financieros y presupuestarios, inducidos** por el incremento de la actividad económica local ligada al regadío. Su precio debe ser fijado a un nivel tal que sirva para racionalizar el consumo y autofinanciar las inversiones pero sin impedir la competitividad de los regadíos españoles con las restantes tierras de cultivo en Europa que gozan de mejores condiciones pluviométricas.

El pago del agua permitirá potenciar la investigación técnica y económica vinculada a la gestión de la explotación agraria (Ortiz Cañavate-1993) para conseguir en España, y en sus diversas agriculturas, modelos de ayuda a la toma de decisiones sobre el uso del agua, como el modelo «Lora» desarrollado por el Instituto Técnico del Cereal Francés (Jacquin y Deumier-1993). En un reciente coloquio (septiembre de 1993), el gerente de la Comunidad de Regantes de Puente Genil, declaró que la instalación de diversos dispositivos electrónicos supone un ahorro importantísimo de agua que en algunos casos puede llegar al 50%. Los resultados obtenidos con la colocación de dichos dispositivos indicarían que cada agricultor adecúa su gasto de agua a lo que realmente necesita al mismo tiempo que cierran las compuertas en el mismo instante en que se detecta una bajada injustificada de presión, por lo que se evitan fraudes y averías por roturas (El País del 13.08.1993).

En la misma línea, Naredo, López Gálvez y Molina Herrera (1993) han estudiado la situación almeriense. La gravedad de la situación en El Poniente ha obligado a la adopción de medidas drásticas, tales como un sistema de distribución de agua completamente entubado y controlado por contadores hasta las fincas sobre 2.000 ha del Campo de Dalías y como la facturación del agua por encima de las 15 pta por metro cúbico.

Entre otras ventajas adicionales del pago del agua según consumo, se encuentra el estímulo por un lado a las Confederaciones Hidrográficas para que se esfuercen en disminuir las pérdidas que se produzcan antes del contador individual... y el estímulo por otro al agricultor para que afronte estas pérdidas de caudal después del contador individual.

### BIBLIOGRAFIA

- Aron, I. (1981): *Modernization of agriculture in developing countries: resources, potentials, problems*. John Wiley, Chichester.
- Castañón Lion, G. (1994): El plan hidrológico nacional. *AGRICULTURA* nº 741. (280-282).
- Jacquin, C.; Deumier, J.M. (1993): Lora et la gestion de l'eau dans l'exploitation agricole. *Perspectives Agricoles* nº 184. (73-82).
- García Azcárate, T. (1991): Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común. *Palau* 14 nº 14 (43-66).
- Giraldez, J.V. (1933): El aprovechamiento de los recursos naturales: suelo y agua. *La agricultura del siglo XXI* (147-160).
- Gómez Orea, D. (1994): Impacto ambiental de los trasvases. *AGRICULTURA* nº 741. (178-181).
- López Ontiveros, A. (1993): La Andalucía agraria en el año 2000. *La agricultura del siglo XXI* (263-287).
- Naredo Pérez, J.M.; López Gálvez, J.; Molina Herrera, J. (1994): La gestión del agua para regadío. El caso de Almería. *El Boletín* nº 12. (15-22).
- Ortiz-Cañavate, J. (1993): maquinaria, labores y riegos. *La agricultura del siglo XXI* (213-224).
- Sanagustín Sanz, M. (1994): Los planes de regadíos: su encaje en la nueva política agraria común. *El Boletín* nº 12. (33-39).