

**Riego de
remolacha
azucarera en el
valle del
Guadalquivir**

**Regadíos con
aguas
subterráneas:
se inicia el fin de
viejos hidromitos**

**Uso de agua
desalada en el
riego de cultivos
intensivos**



REGADÍO EN ESPAÑA

Futuro de los regadíos y sus posibilidades de expansión

Perspectivas del riego en España ante la Política Agraria Común y la liberalización comercial internacional

La agricultura de regadío en España es un modo de respuesta tradicional frente a las limitaciones climatológicas que sufre buena parte de nuestro territorio. En grandes números, se suele decir que el 13% de la superficie agrícola total considerada como regada tiene una productividad entre 6 y 7 veces superior a la superficie agrícola en secano (424.622 pts. constantes de 1996 por hectárea, frente a 66.607 pts./ha, en 1996, es decir, un 6,38 más). Esta superficie agrícola útil que se riega genera entre el 55 y el 60% de la Producción Final Agrícola.

● Carlos Tió Saralegui. Catedrático de Economía Agraria. UPM.

La reivindicación histórica sobre el agua ha sido una constante en el mundo rural español. Hoy día se riegan habitualmente 3,3 millones de hectáreas, de 3,7 millones que, aproximadamente, se consideran regables. Pero existen dos tipos de aspiraciones en el medio rural español: la de aquellos que no disponen de agua suficiente, ya que se considera que el 54,5% de los regadíos están infradotados, y, además, la de quienes aspiran a convertir sus tierras del secano al regadío, en grandes cifras, algo más de otro millón de hectáreas, según los Planes Hidrológicos de Cuenca. Es lógico que exista este deseo, debido a que el riego es la

principal innovación tecnológica que puede introducirse en el campo español, en todas aquellas comarcas donde la pluviometría sigue siendo el primer factor limitante de la productividad agraria (datos del Plan Nacional de Regadíos, octubre 1998. MAPA)

De hecho, la política hidráulica y de regadíos ha constituido una parte central de la política agraria en España desde la Ilustración, aunque haya sido en el siglo XX cuando ha cobrado un impulso decisivo. No obstante, este proceso ha quedado frenado en los últimos 15 años, al solaparse un conjunto de circunstancias:

- En 1985 se transfirieron a las comunidades autónomas las competencias y el grueso de los presupuestos en materia de "reforma y desarrollo agrario". Como competencias del extinguido IRYDA, se mantienen la cofinanciación de los planes de interés general de la Nación, así como las funciones de planificación y coordinación. A partir de esa fecha, el ritmo de realización anual de regadíos se ha reducido sustancialmente debido, seguramente, a que ni las CC.AA. ni el Gobierno del Estado han considerado prioritario el gasto en nuevos regadíos. Si en 1984 se transformaron por parte del IRYDA 42.983 ha en regadío en sus zonas de actuación; en 1986 cayeron a 14.836 ha; en 1990, a 9.235; y en 1996, a 3.200 ha (Anuario MAPA, 1997)

- A ello ha contribuido, sin duda, la adhesión de España a la Unión Europea en 1986. La PAC dispone de potentes instrumentos financieros en materia agraria, pero se destinan a objetivos distintos a los de la tradicional política agraria española. Desde 1986, las políticas de gasto público han estado sometidas a una disciplina creciente y la agricultura, beneficiaria de la PAC, no ha podido disponer de presupuestos nacionales o autonómicos para revitalizar

las políticas de regadíos que, desde la perspectiva comunitaria, no han sido inversiones que se hayan visto favorecidas, dada la prioridad europea en reducir excedentes agrícolas, desde 1984.

- Un nuevo hecho singular de la situación española ha venido a complicar la política hidráulica/regadíos. La ralentización en la ejecución de los regadíos se produjo en un momento de intensificación de la política hidráulica debido a la secuencia de los siguientes hechos: aprobación de la Ley de Aguas (1986), preparación del Plan Hidrológico Nacional, gran sequía 1992-96. Debido a todo ello, la política hidráulica no experimentó ralentización alguna y sus presupuestos han seguido estando íntegramente a disposición del Gobierno de la Nación, al no haberse transferido dichas competencias a las comunidades autónomas.

- En las dos pasadas décadas se ha generalizado una preocupación creciente por la problemática medioambiental y la conservación de la naturaleza, que se ha plasmado en la necesidad de readaptar el crecimiento económico hacia modelos sostenibles.

Como consecuencia de todo lo anterior, en los últimos años, la sociedad española viene experimentando una sensación esquizoide en relación con los nuevos regadíos. Por un lado, se refuerza la voluntad social en la demanda de nuevos regadíos y trasvases, reflejada claramente en las reivindicaciones unánimes a nivel regional. Por otro lado, se extiende la impresión de que la política hidráulica va desligada de la de regadíos, se planifican y construyen embalses y obras que no se finalizan en su red capilar de infraestructuras, o donde la política agraria no tiene especial interés en expansionar producciones. Si a ello añadimos la presión conservacionista, disponemos de los principales descriptores de la situación actual.

Como ejemplos relevantes de esta descoordinación administrativa debemos recordar lo sucedido con el caso de Itoiz/Canal de Navarra y con Rialp/Segarra-Garrigas. El Ministerio de Obras Públicas/Fomento ha considerado de interés nacional ambos embalses y, ante el hecho de que el Ministerio de Agricultura no ha considerado nunca de interés nacional los regadíos correspondientes, ha terminado concertando con las Comunidades Autónomas de Navarra y Cataluña una colaboración directa, autoexcluyéndose el MAPA. La posición de este último Ministerio ha sido siempre coherente: ¿cómo avanzar en nuevas declaraciones cuando no existen posibilidades presupuestarias de llevar a cabo las más de 300.000 hectáreas pendientes del resto de las zonas declaradas de interés general de la Nación?

A lo largo de toda la década de los años noventa, nuestro país se ha dedicado a planificar, avanzando muy poco en realizaciones concretas. Se han elaborado dos Planes Hidrológicos y dos Planes de Regadíos y aún hoy día no se ha clarificado la situación. En ello influyen, sin duda, las dificultades derivadas de la nueva estructuración autonómica del Estado y la confusión entre intereses públicos y privados. Pero, sobre todo, existe una incapacidad política manifiesta para abordar este problema desde una perspectiva nacional y diseñar una estrategia viable a corto plazo que no interfiera con las aspiraciones sociales y regionales a largo plazo.

La Política Agraria Común y el contexto internacional

Una vez descrita la situación del regadío en términos generales y de aspiraciones sociales, conviene aclarar, brevemente, cuál es el contexto de Política Agraria Común que condiciona la política nacional de regadíos. Ese escenario viene determinado por la PAC y por el proceso de liberalización comercial internacional que se impulsa desde la Organización Mundial de Comercio. De la manera más directa posible, cabe destacar algunos rasgos que pueden considerarse esenciales:



Los agricultores aspiran a convertir un millón de hectáreas de secano en regadío.

- La nueva PAC intenta que las producciones agrarias europeas vengán cada día más orientadas por el sistema de precios y por el mercado.

- Están siendo desmanteladas las políticas y mecanismos de ayuda que estimulaban incrementos de producción o la comercialización de excedentes a precios subvencionados.

- La protección arancelaria se está reduciendo en un proceso que, seguramente, será lento y duradero.

- Los sistemas de ayudas a la agricultura se están "desconectando" del nivel de producción. En el futuro se tratará de legitimarlas en el carácter "multifuncional" de la agricultura, aunque este proceso también resultará lento y complejo.

En síntesis, la Unión Europea pretende fomentar una agricultura que sea competitiva a nivel internacional, que respete un modelo de desarrollo sostenible y que cumpla su "multifuncionalidad". Para hacer viable esta estrategia la Unión Europea cuenta con sus instrumentos financieros, en este caso el FEOGA.

Es coherente que las políticas comunitarias no hayan dedicado especial interés a la mejora de la productividad de la agricultura de secano, financiando planes de regadío. En primer lugar, porque es un problema específico español. En segundo lugar, porque no era coherente con sus objetivos de reducir excedentes y, además, porque es incongruente con su estrategia negociadora internacional.

De este modo, España ha tenido que negociar con dificultad la inclusión de algunas transformaciones en regadío en el marco de los programas estructurales, alegando razones variadas y difíciles de explicar en Bruselas. El objetivo era que la Unión Europea cofinanciase dichas transformaciones.

Por tanto, debe quedar claro que la Unión Europea no prohíbe las inversiones en regadío, ni en nuevos regadíos, ni la modernización y consolidación de los existentes, ni los trasvases de agua, ni nada similar. Otra cosa distinta es que financie dichas inversiones.

La perspectiva desde España

Desde la visión española el problema debe ser enfocado rigurosamente: existe una perspectiva de Estado, otra autonómica y otra privada. No deben ser confundidas, ni entre ellas, ni con la visión comunitaria.

Desde el punto de vista del Gobierno de la Nación, en mi opinión particular, el objetivo de la política de regadíos debería ser el de consolidar la competitividad de la agricultura española, dentro de las posibilidades financieras que se consideren adecuadas al orden de prioridades del Gobierno. Y, por supuesto, tras un análisis pormenorizado de todo el conjunto de circunstancias que acompañan tradicionalmente al problema de los regadíos, es decir:

- Viabilidad de las producciones agrarias en los mercados futuros.
- Viabilidad técnica y disponibilidad del recurso agua.
- Existencia de demanda social: población activa, masa crítica agroindustrial, financiación autonómica y privada...
- Condicionamientos medioambientales.

La política de regadíos debe enmarcarse en un programa nacional más amplio, que tradicionalmente se ha llamado Plan Hidrológico Nacional, que establezca el marco de referencia en la asignación del recurso y que proyecte las infraestructuras de base que permitan acometer las obras de utilización meramente agrícolas.

El principal problema entre los intereses nacionales, los autonómicos y los privados está en la apreciación que se haga sobre la dimensión viable de la agricultura española en el futuro contexto de los mercados europeos e internacionales y, lo que es más importante, su localización.

Por tanto, la política de regadíos no puede hacerse en ausencia de un plan agrario nacional de medio y largo plazo. Ahora bien, dicha política es imprescindible para la futura competitividad de la agricultura española ya que, como se ha dicho, el regadío es una de las innovaciones tecnológicas clave en nuestro país.

Las apreciaciones sobre los mercados futuros están sujetas a múltiples incertidumbres y, por tanto, es preciso efectuar algunos supuestos. La impresión es que, en términos globales, la agricultura española no podrá expansionar producciones. Puede pensarse en incrementos sectoriales o locales, pero se verían más que com-

pensados por la pérdida en otras producciones y zonas. No obstante, se producirán reajustes parciales:

- El viñedo y el olivar son los productos en que puede ganarse cuota de mercado en el futuro. Se trata de cultivos que, si mejoran su productividad, lo cual puede requerir de aportaciones puntuales de riego, podrán competir en los mercados mundiales.
- La hortofruticultura necesitará, básicamente, mejorar dotaciones y consolidar los regadíos existentes. No cabe pensar en una expansión de superficies, ya que, en términos globales, el objetivo debería ser sostener las cuotas de mercado conseguidas hasta ahora.
- En cereales, forrajes, remolacha... es más previsible que perdamos cuotas de mercado, que pensar en incrementarlas. Algo similar cabría decir de las producciones ganaderas.

Estos supuestos tan sencillos y generales son suficientes para concluir que el complejo agroalimentario español, más que requerir de nuevos regadíos, necesita consolidar y dotar suficientemente de agua los actuales regadíos. Esta es una conclusión válida a nivel nacional, que no tiene por qué ser asumida a escala autonómica o privada, y partiendo de las expectativas de mercado actuales.

De hecho, existen otras razones de equilibrio territorial que pueden justificar determinados regadíos concretos, o bien el cumplimiento de programas en los que las inversiones realizadas en el pasado aconsejarían su finalización total, o más bien parcial.

Pero la política de regadíos no debe concebirse como una decisión de "punto final". Es aconsejable establecer una estrategia de medio plazo, a diez años por ejemplo, sin que ello cierre las posibilidades a más largo plazo. La expansión de regadíos que plantean los Planes Hidrológicos de Cuenca podría ser un objetivo a 50-100 años, si es que las condiciones de los mercados futuros cambian, pero, hoy día, no deben considerarse como un objetivo ni deseable ni viable en un horizonte razonable de medio plazo.

La perspectiva de las comunidades autónomas puede ser distinta, pero no es lógico que intenten trasladar sus estrategias regionales al Gobierno de la Nación.

Sin embargo, existen razones de equilibrio y de compensación interterritorial que pueden aconsejar una estrategia mixta de consenso entre comunidades autónomas y Gobierno del Estado. La expansión del regadío ha dejado de ser el principal objetivo de la estrategia agraria nacional. Sin embargo, la consolidación de los regadíos existentes debería convertirse en objetivo básico en el futuro y, para ello, será inevitable tener interconectadas todas las cuencas hidrográficas de modo que, el complejo agroalimentario español de La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia y Valencia pueda estar a salvo de los ciclos de sequía que ya se han padecido en el pasado y que pueden hacerse frecuentes en las condiciones climáticas futuras. Si el viñedo, el olivar y la hortofruticultura mediterránea son los sectores más competitivos de la agricultura española, y lo serán aún más en el futuro, es obvio que los riesgos climáticos constituyen el primer factor de incertidumbre.

Es evidente que las regiones que deberían ceder agua en el futuro, Cuenca del Duero y del Ebro, deben obtener una compensación pública adecuada. El problema más delicado consiste en que, hasta el presente, dichas regiones han valorado sus intereses de desarrollo en términos exclusivamente de "nuevos regadíos", lo cual, como apreciación personal, constituye una visión algo "miope" de sus posibilidades económicas en el escenario internacional que se está diseñando.

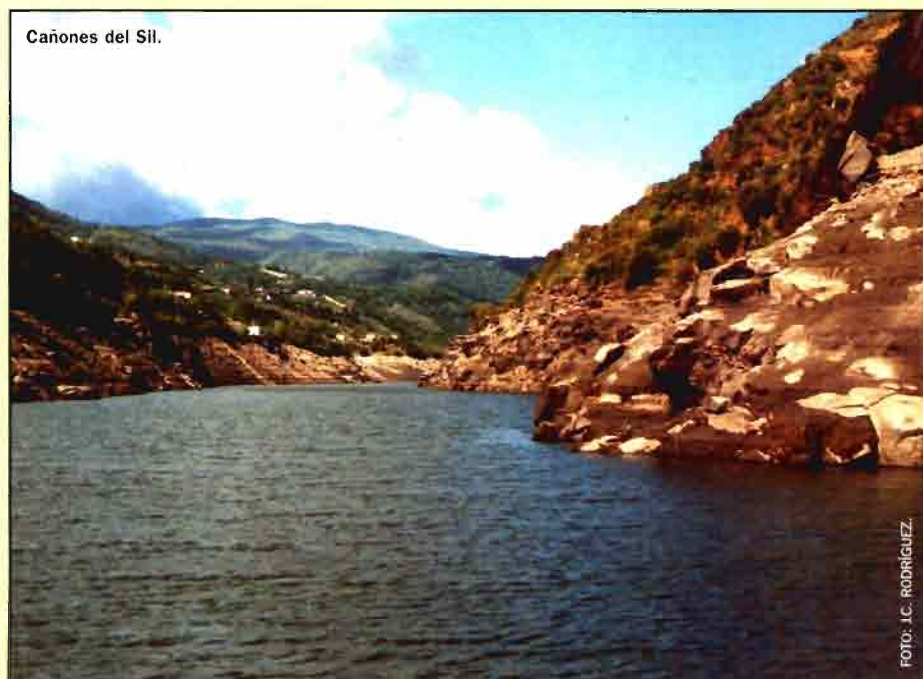


FOTO: J.C. RODRÍGUEZ.

Estrategia a corto y medio plazo

Después de lo dicho, las conclusiones que cabe extraer son las de los dos Planes de Regadíos que ha elaborado el MAPA en 1996 y 1998, que son muy similares, pudiendo sintetizarse del siguiente modo:

- Debe aprobarse un Plan de Regadíos a corto/medio plazo, que sea financiable y realizable y que no genere falsas expectativas.
- Dicho Plan debe contener un programa de actuación en regadíos ya existentes con el objetivo de ahorrar agua, modernizar infraestructuras y consolidar regadíos infradotados.

• También debe actuarse en las zonas de regadíos en ejecución y en aquellos que en su día fueron declarados de interés general de la Nación. Cada una de estas zonas tiene características y circunstancias diferentes, pero, en general, se trata de programas que hoy día no serían adoptados. No obstante, existen infraestructuras ya realizadas, expectativas legítimas en la sociedad y la necesidad de contribuir al desarrollo rural del interior peninsular que aconsejan avanzar en la transformación de aquellos sectores que técnica, social, económica y medioambientalmente se consideren más adecuados. Pero ello, dentro de unas restricciones presupuestarias que son bastante intensas. El Plan de Regadíos de 1996 fijaba en 179.000 ha el objetivo de nuevos regadíos en el horizonte del 2005 y el Plan de 1998 lo ha establecido en 96.000 ha para los regadíos en ejecución, más 106.000 ha de los denominados regadíos sociales, en el horizonte 2008. A ello, habría que añadir las nuevas 25.000 ha de regadíos privados subvencionados. Es decir, en un caso, 179.700 ha; en el nuevo Plan de 1998, hasta 228.000 ha en aproximadamente una década.

• El Plan de Regadíos debe ir acompañado de un Plan de Desarrollo Rural para las agriculturas no mediterráneas españolas. No puede olvidarse que la agricultura atlántica está "abandonada" por la PAC y la del interior continental, aunque se beneficia espectacularmente de las ayudas de la política comunitaria, carece de una estrategia viable de futuro. Pero el desarrollo rural de dicha región no puede basarse en nuevos regadíos básicamente destinados a cereales y forrajes.

• Además, el Plan Hidrológico debería prever la interconexión futura de cuencas, a través de infraestructuras flexibles y poco impactantes sobre el medio. El objetivo no es el de expansionar regadíos, tampoco trasvasar grandes cantidades de agua, sino, más bien, atender a circunstancias excepcionales y contribuir a una red de reserva que permita acaudalar en años de normalidad pluviométrica lo que en España no debe desperdiciarse por tratarse de un recurso básico para la economía nacional.



trica lo que en España no debe desperdiciarse por tratarse de un recurso básico para la economía nacional.

Dificultades prácticas

Una estrategia de estas características se ha mostrado inviable prácticamente durante toda la pasada década. Lo más probable es que ni se hagan nuevos regadíos en la España interior, ni la España mediterránea pueda contar en el futuro con aportaciones de agua de otras cuencas hidrográficas. Y ello será un importante lastre para la competitividad futura de la agricultura española.

El proceso de liberalización agrícola internacional va a seguir progresando, la PAC tendrá que ir adaptando su política de sostenimiento agrícola hacia medidas "desconectadas" de la producción y más vinculadas a la conservación de la naturaleza y al desarrollo rural, y la agricultura que podría ser competitiva en un contexto de mercado abierto seguirá sin una política que potencie dicha competitividad en los mercados. En el caso español, esa política pasa necesariamente por los regadíos y la seguridad de abastecimiento de agua, además de por la innovación tecnológica, la mejora organizativa y la formación de capital humano.

Es muy difícil que se alcance un consenso nacional para una política razonable de infraestructuras hidráulicas y de regadío, entre otras razones, porque existe una desconfianza radical: nadie considera que vayan a cumplirse los compromisos, por la experiencia acumulada en muchos años de discursos y promesas incumplidas. Por ello, todas las partes implicadas han adoptado posiciones maximalistas, irrealizables, pero que garantizan no renunciar a "las esencias". Si no se va a cumplir nada, para que renunciar *a priori* a lo que exigen desde hace décadas.

Este planteamiento suicida sólo puede ser frenado por el propio sector productor agrícola y agroindustrial. En realidad, es el sector el que ve comprometido su futuro y debería ser capaz de alcanzar consensos interregionales que, posteriormente, pudieran ser impuestos a las fuerzas políticas y autoridades autonómicas y nacionales. El ejercicio de simulación que yo propondría es sencillo: elaboren las organizaciones profesionales con implantación estatal un plan de desarrollo rural y de inversiones en regadío, con los presupuestos que los dos últimos Gobiernos dijeron que iban a dedicar a este programa.

No es fácil que los agricultores de Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha, Andalucía, Levante y Murcia puedan diseñar una alternativa en materia de agua y regadíos pero, al fin y al cabo, son ellos los que se juegan su futuro. No obstante, si ello es difícil, que el consenso se alcance entre fuerzas políticas, incluidas sus facciones regionales, se ha demostrado imposible. ■ Ponencia realizada en el II Symposium Nacional: Los Regadíos Españoles.



Debe aprobarse un Plan de Regadíos a corto/medio plazo, financiable y realizable.