

El regadío y el desarrollo rural: retos y claves de futuro



Pedro Arrojo Agudo ►
Departamento de
Análisis Económico.
Universidad de
Zaragoza

Hablar de la agricultura o del regadío en términos generales suele contribuir a emborronar el debate propiciando argumentos simplistas y demagógicos. La consideración generalista de la agricultura, y particularmente del regadío, como actividades de *interés general* no puede aceptarse como válida actualmente. Es necesario distinguir los diversos tipos de explotación existentes, para identificar en qué casos se generan valores sociales que sustancien argumentos a favor de dicha consideración. Además, es preciso clarificar los impactos ambientales generados por los diversos modelos de producción agropecuaria, para ver en qué medida unos u otros modelos entran en coherencia o en contradicción con los retos de la sostenibilidad asumidos, o por asumir, en una sociedad moderna y responsable.

En el contexto general del sector primario, crece día a día la importancia relativa del *agro-business*, centrado en modelos industriales de producción agraria, ya sea en grandes explotaciones extensivas mecanizadas, ya sea en modernas explotaciones intensivas (como la producción bajo plástico). Asimismo, ha ido creciendo la proporción de explotaciones agrarias gestionadas a tiempo parcial, como actividad secundaria. En este contexto, la proporción del sector primario gestionado desde lo que puede ca-

racterizarse como *explotación familiar*, ha ido decreciendo.

Distinguir cuando menos estos tres tipos de explotaciones permite discernir valores sociales de muy distinto carácter, según hablemos de uno u otro. Resultaría difícilmente justificable caracterizar, por ejemplo, el regadío del *agro-business* como una actividad de interés general. A título de ejemplo: aún aceptando como legítimo el negocio que genere el regadío en las fincas de la empresa Ebro-Puleva, de la de los Hermanos Mora-Figueroa Domecq o la de Hernández Barrera, no parece socialmente razonable que subvencionemos con dinero público tales negocios. Sin embargo, además de recibir de la UE cuantiosas ayudas por la PAC (20, 3,6 y 2,4 millones de euros al año, respectivamente), subvencionamos masivamente, con fondos nacionales, el agua de riego que emplean.

También resulta difícil de justificar, en nombre del interés general, el regadío de explotaciones gestionadas como actividades secundarias por propietarios que generalmente ni siquiera viven en el medio rural. ¿En nombre de qué valores, funciones o servicios a la sociedad en su conjunto podríamos reivindicar subvenciones o apoyos públicos al regadío en estos casos? Es de notar que este tipo de explotaciones representan hoy una proporción más que significati-



va del regadío existente o en expectativa. Sirvan al respecto dos ejemplos: el de la huerta valenciana y el de los regadíos previstos del Canal de Navarra. Según los datos publicados por Carles Genovés, de la Universidad Politécnica de Valencia, más de la mitad de la superficie en el fértil naranjal valenciano corresponde a propiedades de menos de 0,2 hectáreas, explotadas como actividad secundaria. En el caso de los regantes expectantes del Canal de Navarra, al que servirá caudales el embalse de Itoiz, el propio proyecto reconoce que, de las en torno a 7.000 explotaciones, hoy en secano, que esperan el regadío, apenas unas 200 tienen más de 20 hectáreas, lo cual indica que sólo un 3% de esos posibles regantes probablemente sean agricultores en su actividad principal. Cabría preguntarse, en todo caso, cuántos de esos miles de propietarios de tierras expectantes del regadío, que hoy son profesores de instituto, comerciantes, taxistas, camioneros o trabajadores de la Seat, están proyectando pasar a ser agricultores a tiempo completo (o como actividad principal) una vez reciban el riego... Parece evidente que no muchos.

El relevo generacional en el regadío existente

Esta es una cuestión de suma relevancia que generalmente no se quiere abordar, siguiendo la táctica de la avestruz de esconder la cabeza para ignorar el problema. No se dispone de datos estadísticos oficiales al respecto, o al menos no están publicados. Sin embargo, citaré estimaciones realizadas por los propios regantes de diversos sistemas de riego en la cuenca del Ebro. En el caso del Canal de Aragón y Cataluña, la

referencia se centra en una comunidad catalana ejemplar, sin duda una de las más prósperas y mejor organizadas, la de Alcarrás, que ha asumido importantes esfuerzos e inversiones para modernizar sus explotaciones y sistemas de riego, dotándose de regulación en tránsito y riego presurizado "a la demanda", con inyección automática de fertilizantes y otros componentes. En ella, hace siete años, apenas un 40% esperaba que alguno de sus hijos asumiera hacerse cargo de las fincas a tiempo principal. Y ello a pesar de la rentabilidad holgada de esas explotaciones, amparadas en una más que notable estructura cooperativa. En varias comunidades del sistema de Riegos del Alto Aragón, en Monegros, las estimaciones de sus respectivos presidentes oscilaban entre apenas un 10 y un 20% de relevo generacional en sus explotaciones, como actividad principal. Esta dramática realidad, que duele a los propios regantes más que a nadie, está más o menos marcada en todos los regadíos existentes, pero sobre todo en los no modernizados, donde las posibilidades de que los jóvenes se hagan cargo de un regadío parcelado en pequeñas fincas, con riego a manta y por turno, es casi remota.

En estas condiciones, a lo largo de los próximos diez años es previsible un desmoronamiento de buena parte del regadío que está hoy bajo control de la explotación familiar agraria. Los regadíos de peor calidad agronómica tenderán simplemente a ser abandonados. No debemos olvidar que, sólo en el Valle del Ebro, el propio Plan Hidrológico de Cuenca reconoce que, en torno a un 50% de la superficie regable, tiene notables problemas de salinidad. Los de calidad y productividad razonables pasarán, en muchos casos, a ser vendidos (como ocurrió en su día con el secano), concentrándose la propiedad. En este proceso, la explotación que podría caracterizarse como *agro-business* tenderá a crecer, sea cual fuere la política de subvenciones de la PAC. Se consolidará así un modelo caracterizado por grandes extensiones de un regadío, modernizado y fuertemente mecanizado, con un reducido número de trabajadores, un modelo ciertamente legítimo, pero difícilmente catalogable como de interés general.

Valores ambientales en juego

Pero no sólo se deben clarificar los valores sociales en juego en los diversos tipos de explotación agraria existentes, sino que deben analizar-

se también los diversos modelos de producción agropecuaria, a fin de identificar los valores e impactos ambientales generados.

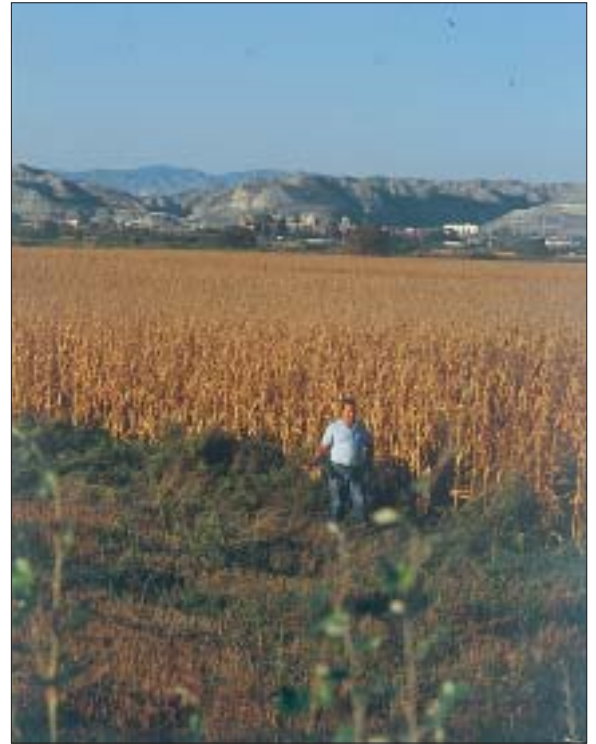
En ese sentido, no resulta consistente caracterizar como de *interés general* aquellos regadíos que contaminen las masas de agua con nitratos y pesticidas; aquellos que conlleven extracciones o derivaciones abusivas de ríos o acuíferos; ni siquiera aquellos que devuelvan retornos masivamente salinizados; por no entrar a valorar aquellos otros que trabajen con producciones transgénicas que, más allá de generar alimentos de calidad controvertida, imponen la correspondiente contaminación genética en su entorno.

Con frecuencia, este tipo de impactos no sólo quiebran la salud y sostenibilidad de ecosistemas de alto valor ecológico, paisajístico y patrimonial, sino que afectan a la salubridad de aguas de boca, de las que depende el abastecimiento y la salud de millones de personas. ¿Pueden considerarse de interés general, por ejemplo, regadíos, como los de la Plana de Castellón, que están contaminando los acuíferos de los que se abastecía y aún hoy se abastecen poblaciones?, ¿o regadíos en zonas salobres, como ocurre en determinados sectores de Monegros, Bárdenas y otras zonas del Valle del Ebro, que llegan a exportar a los ríos más de diez toneladas de sal por hectárea y año en sus retornos? ¿Puede considerarse de interés general la sobreexplotación de los acuíferos del Alto Guadiana que viene arruinando las Tablas de Daimiel en la Mancha?...

Por todo ello, es preciso debatir y reformular el concepto de *interés general* cuando de usos agrarios del agua se trata. Hoy, de hecho, la Directiva Marco del Agua establece, como objetivos centrales, recuperar y conservar el buen estado ecológico de ríos, lagos y humedales, por un lado, y garantizar la sostenibilidad de los acuíferos, por otro. Tales objetivos no pueden ser considerados como incomprensiones centroeuropeas de las realidades mediterráneas, sino como expresión avanzada de los retos que hoy se imponen a nivel mundial en materia de gestión de aguas, retos que, desde nuestra realidad mediterránea, debemos ser los primeros interesados en reconocer y asumir.

El desarrollo rural: un reto que va más allá del regadío

Tradicionalmente, se ha considerado la agricultura, y especialmente el regadío, como la clave del desarrollo rural y de la vertebración pobla-



cional del territorio. Esto, que ha sido cierto en buena medida durante gran parte del siglo XX, cada vez lo es menos. Hoy, el sector agrario genera el 10% de la ocupación laboral y apenas el 5% del Valor Añadido Bruto producido en España. No obstante, no podemos olvidar que amplios territorios de nuestra geografía dependen en su articulación social y ambiental de la actividad agropecuaria. En este sentido, la trascendencia de este sector, a la hora de promover una ordenación territorial equilibrada, es muy superior al nivel que marcan las magnitudes macroeconómicas antes citadas. Se trata, por tanto, de reubicar el papel del regadío como elemento de asentamiento poblacional, teniendo en cuenta que hoy el desarrollo rural es más complejo y no pasa necesariamente por el desarrollo agrario. Por otro lado, el regadío ha dejado de ser la garantía de desarrollo económico que fue en su día.

Un análisis socioeconómico riguroso del nuevo regadío a lo largo de las últimas décadas puede romper muchos mitos. Sirva como referencia el análisis publicado por Vicente Pinilla hace unos años sobre el papel jugado por el regadío durante las décadas de los años 80-90 en lo que se refiere al desarrollo rural en Aragón. El gran regadío extensivo en comarcas como Monegros o Bárdenas apenas si ha incentivado el crecimiento industrial, y en especial de la industria alimentaria, siendo superadas estas comarcas en estos capítulos por las que tienen una agricultu-

ra casi exclusivamente de secano. Tan sólo la comarca de la Litera, con grandes regadíos que han asumido el reto de la modernización, ofrece un marco global de desarrollo rural más activo. La evolución del regadío extensivo hacia la producción hortofrutícola y el desarrollo ganadero sí parecen haber inducido un dinamismo empresarial y económico que ha permitido un crecimiento industrial agroalimentario interesante. En definitiva, de los datos analizados se puede deducir que el regadío sin más está lejos de ser condición suficiente para garantizar un desarrollo rural próspero.

Hoy es preciso tomar en consideración las nuevas perspectivas de la PAC, según las cuales las subvenciones *a la producción* tienden a reducirse, pasando a concederse ayudas *a la explotación*. En este contexto, buena parte de los regadíos en tierras de baja calidad y con problemas de salinidad tenderán a ser abandonados. Además, la progresiva asunción de los costes reales del agua por los usuarios (Directiva-marco) y las presiones para reducir el peso de las subvenciones agrarias en el presupuesto de la UE están llamados a erosionar más aún la rentabilidad de gran parte de los regadíos extensivos fuertemente dependientes de la PAC.



En muchas comarcas tradicionalmente agrarias, la estabilización e incluso el incremento poblacional se están generando sobre la base de un desarrollo económico más complejo, en el que el sector agropecuario, siendo importante, no es el motor clave. En unos casos ha sido el turismo rural y el desarrollo del sector servicios; en otros casos las industrias de transformación ganadera; en otros, el desarrollo de marcas de calidad en la industria agroalimentaria, con el sector del vino como ejemplo más significativo... Hoy, incluso las comarcas tradicionalmente agrarias se sostienen sobre tejidos económicos complejos, en

los que el sector primario representa un papel menos relevante que otros, como el sector servicios. Tal es el caso de Monegros, donde el sector agropecuario genera hoy el 27% de los puestos de trabajo, frente al sector servicios, que genera más del 44%.

Valorar, por tanto, estas realidades del moderno medio rural es esencial para no caer en tópicos y poder ubicar en cada caso el papel y viabilidad del regadío desde las realidades económicas, sociales y ambientales del presente y del futuro previsible en cada lugar.

El cambio climático y su impacto sobre el desarrollo del regadío

El proceso de cambio climático en curso suscita actualmente un amplio abanico de diagnósticos y valoraciones que no podemos analizar aquí en detalle. Sin embargo, parece existir un amplio consenso sobre dos cuestiones: el aumento paulatino de las temperaturas medias y la creciente variabilidad climática.

En lo que se refiere al aumento de las temperaturas medias, una consecuencia inevitable será un crecimiento significativo de la evapotranspiración de la masa vegetal, en general, y de los cultivos, en particular. En el caso de la cuenca del Ebro, este fenómeno, unido al proceso en curso de reforestación de cabeceras, generará una disminución significativa de escorrentía y de caudal en los ríos, más allá de la más que probable tendencia recesiva en precipitaciones. De hecho, el estudio de los caudales aforados en los grandes afluentes de la margen izquierda del Ebro, procedentes del Pirineo, antes de las derivaciones que alimentan los grandes polígonos de riego, refleja recesiones de entre el 20 y el 30% a lo largo de las cuatro últimas décadas. Hoy, ha quedado demostrado por Francesc Gallart (Instituto Jaume Almera-CSIC-Barcelona) que tal tendencia se debe al consumo por evapotranspiración de las masas forestales crecientes de las cabeceras pirenaicas.

Sin embargo, el elemento clave más impactante es, y va a ser, sin duda, el de la creciente variabilidad climática que está haciendo crecer en intensidad y frecuencia los eventos extremos de sequía y tormentas (crecidas) que de forma natural caracterizan nuestro clima mediterráneo. Ante esta tendencia se impone la necesidad de gestionar riesgos crecientes aplicando el *principio de precaución*, tal y como vienen exigiendo las sucesivas directivas de la UE. El hecho de que

hayamos sufrido una intensa sequía a lo largo del último año hace ineludible clarificar las bases de lo que deben ser los planes de sequía y de prevención de crecidas que deberán presidir los nuevos Planes Hidrológicos de Cuenca, a elaborar a partir del año que viene, por mandato de la Directiva-marco. La Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua ofrece al respecto una clara perspectiva en sintonía con la Directiva-marco:

“La variabilidad climática, con la creciente frecuencia de eventos extremos (sequías y crecidas), y la tendencia recesiva de las precipitaciones en regiones como el área mediterránea favorecen, desde los enfoques hidráulicos tradicionales, el relanzamiento de grandes obras que incrementen la regulación, la construcción de diques de ribera y la canalización de los ríos. Desde nuestro punto de vista esa sería una estrategia, en general, equivocada. Desde el estudio específico de cada región, la prioridad debe basarse en la recuperación y conservación del buen estado ecológico de los ecosistemas acuáticos y sus entornos. Los humedales, lagos, ríos y acuíferos constituyen sistemas sumamente complejos dotados de una gran flexibilidad que permite absorber y amortiguar los impactos de los cambios climáticos en curso mejor que las rígidas e impactantes estrategias basadas en nuevas grandes obras hidráulicas. La recuperación de riberas, sotos y meandros, así como de espacios de dominio del río en los que puedan producirse inundaciones suaves que amortigüen las crecidas, debe presidir las estrategias de previsión y gestión de los riesgos de inundación...”

Desde este enfoque, la clave de los futuros planes de sequía va a centrarse más en la recuperación del buen estado de los acuíferos que en la construcción de nuevos embalses, así como en diseñar nuevos enfoques de regulación plurianual de los embalses existentes. El gran problema que hemos sufrido, tras apenas un año de sequía, radica en la extrema fragilidad de nuestros sistemas debido al uso maximalista de los recursos regulados en años de abundancia o de normalidad. Cuando disponemos de un embalse que puede regar en años medios 30.000 hectáreas, acabamos regando 40.000, y cuando disponemos de un acuífero que podría regar de forma sostenible 10.000 hectáreas (como el de Dalías en Almería), acabamos regando 30.000 en años normales. Esta situación nos lleva a no disponer materialmente de márgenes para gestionar los ciclos de sequía. En esta situación, se impone a mí entender la necesidad de un pro-



ceso de reconversión general del regadío en España que reduzca la superficie regada, modernizando y reforzando las garantías de riego en las superficies que se mantengan. Al igual que en otros sectores económicos en crisis, como la pesca, la más elemental racionalidad y prudencia recomienda reducir la envergadura para reforzar la viabilidad y competitividad del sector. La retirada voluntaria de regadíos salinizados o de baja productividad, con adecuadas compensaciones, permitiría ahorrar importantes caudales con los que se podría mejorar el estado ecológico de ríos y acuíferos y mejorar las garantías de riego y abastecimiento en sequía. En la Cuenca del Ebro, por ejemplo, sería perfectamente factible retirar de mutuo acuerdo 30.000 hectáreas de las más de 200.000 que tienen problemas significativos de salinidad.

Un criterio esencial a aplicar en los procesos de modernización del regadío existente debe estar en la recuperación por parte de la Administración de los caudales ahorrados. Resulta inaceptable que, financiando y subvencionando con fondos públicos esos procesos de modernización, los caudales ahorrados sigan en manos de los beneficiarios de esa modernización, para desarrollar nuevos regadíos. La introducción de Bancos Públicos de Agua para gestionar la sequía, siguiendo la positiva experiencia de los Bancos de Agua californianos y de otros Estados norteamericanos, pueden, por otro lado, flexibilizar el actual sistema concesional, relajando tensiones y conflictos sociales y mejorando la eficiencia en el uso de los caudales disponibles (ver el trabajo de J. Calatrava en este mismo Anuario).

Obviamente, en este contexto y con estas perspectivas, proyectar casi 300.000 nuevas hectáreas de regadío en la cuenca del Ebro no parece el enfoque más adecuado. Será, por tan-



to, necesario hacer un esfuerzo de responsabilidad, inteligencia y prudencia, tanto desde las comunidades autónomas de la cuenca como desde los Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura; un esfuerzo que debe llevarnos a frenar ese ímpetu de desarrollo de nuevos regadíos, abriendo incluso procesos de retirada de regadíos no rentables bajo indemnizaciones adecuadas, tal y como se ha propuesto más arriba.

Conclusiones

En lo que se refiere al regadío, la clave no puede seguir centrada por más tiempo en la transformación de nuevos regadíos, sino en la modernización de los ya existentes; modernización que no sólo debe llevarse a cabo en lo referente a las técnicas de riego, sino fundamentalmente en lo que se refiere a la estructura productiva y empresarial.

Es preciso revalorizar las producciones tradicionales de secano, rompiendo la parte de mitificación que rodea al regadío y reconociendo el valor del secano, desde su mayor adecuación agroambiental a perspectivas de sostenibilidad. Es necesario en este sentido diseñar un *Plan Nacional del Secano* que guíe las políticas agrarias en este sector. De hecho, en esa misma línea la UE empieza a construir nuevas políticas agroambientales.

La valorización de sabias técnicas y buenas prácticas de producción tradicional, y la recuperación de semillas adaptadas agroambientalmente en cada lugar, desde adecuados procesos de modernización basados en las nuevas técnicas de producción ecológica, empiezan a ofrecer nuevas perspectivas, alternativas a los modelos industriales de agricultura. Son nuevas perspectivas en las que la calidad de los alimentos y la integración de los valores ambientales, en convergencia con los valores sociales que sustenta

la explotación familiar agraria, deben abrir nuevos enfoques de *ordenación territorial y desarrollo rural sostenibles*.

La asunción progresiva del principio de *recuperación de costes* en la tarifa del agua para los nuevos regadíos, en coherencia con la Directiva-marco del Agua, acentúa la inviabilidad e irracionalidad de esos nuevos regadíos desde el punto de vista económico. Ello debe llevar a enfatizar la prioridad de modernizar el regadío existente, con programas de apoyo a la explotación familiar agraria, antes que seguir promoviendo la transformación de nuevos regadíos de dudoso futuro, tanto por razones económicas como sociales y ambientales.

Promover un desarrollo rural sostenible debe ocupar un espacio significativo en el nuevo enfoque del *interés general* a asumir por nuestra sociedad; un desarrollo rural en el que la autorización de nuevos regadíos no debe ser la clave en la mayoría de casos, sobre todo en la medida en que esas transformaciones entren en contradicción con la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, mientras el denostado secano y el desarrollo de una agricultura de calidad (denominaciones de origen, agricultura ecológica...) pueden y deben tener un papel creciente. Un desarrollo rural, en definitiva, en el que el sector secundario y terciario tendrán un papel cada vez más decisivo, haciendo más complejo el tradicional enfoque agrarista del desarrollo rural.

Sería necesario diseñar en las diversas regiones y polígonos de riego, y de forma especial en las zonas donde hay problemas de sobreexplotación de acuíferos y recursos de superficie, planes de retirada voluntaria de regadíos, bajo adecuadas indemnizaciones, lo que permitiría retirar, de mutuo acuerdo, los regadíos salinizados y de menor productividad.

La creciente variabilidad climática inducida por los procesos de cambio climático en curso exige replantear adecuadas estrategias de sequía y de prevención de crecidas en la inminente revisión que se ha de hacer de los Planes Hidrológicos de Cuenca. La reducción de las superficies regadas y la recuperación de los acuíferos sobreexplotados deben ser, por un lado, las claves de esos planes de sequía, mientras, por otro lado, la recuperación del buen estado de los cauces y de sus riberas, la reserva de espacios de inundación de los ríos y el respeto al dominio público de los ríos deben ser las claves que permitan gestionar los riesgos de inundación derivados de las inevitables crecidas que habrán de venir. ■