



LEY DE RIEGO

Un mito urbano a destiempo

A PESAR DE QUE LLEGA A DESTIEMPO, COMO PRINCIPAL SECTOR REGANTE DEL PAÍS NO PODEMOS DEJAR DE HACER ALGUNAS REFERENCIAS A LA LEY DE RIEGO Y A LOS DEBATES QUE SE HAN PLANTEADO EN TORNO A LA MISMA.

Ec. María Noel Sanguinetti

La situación de déficit hídrico actual es una demostración de la relevancia que tiene el riego a nivel productivo, más en un país donde la regulación y la actividad privada han generado un adecuado equilibrio entre los objetivos ambientales y productivos. Nuestro sector es un claro ejemplo de la importancia de atender a la vez tanto la productividad como la sustentabilidad.

MARCO LEGAL

En el año 2004, por iniciativa ciudadana, se aprueba a través de un plebiscito una reforma para el artículo 47 de la Constitución. De esta forma, con el apoyo del 64 % de la ciudadanía se establecen las bases para la formulación de un Plan Nacional de Aguas.

En el año 2009, siguiendo el mandato constitucional, se aprueba la Política Nacional de Aguas mediante la Ley N°18.610, en la cual se definen los principios rectores, estableciendo los instrumentos de planificación y gestión, los lineamientos y la institucionalidad que se establecerá para la gestión del recurso agua. En la misma se especifica que el agua es un recurso natural esencial para la vida siendo el acceso al agua potable y al saneamiento un derecho humano fundamental (inciso 2 art. 47 de la Constitución y art. 3 ley 18.610).

Los principios de la Política Nacional de Aguas son:

- A) La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico constituyen asuntos de interés general.
- B) La gestión integrada de los recursos hídricos -en tanto recursos naturales- deberá contemplar aspectos sociales, económicos y ambientales.
- C) Que la falta de certeza técnica o científica no podrá alegarse como eximente -ante el riesgo de daño grave que afecte los recursos hídricos- para la no adopción de medidas de prevención, mitigación y recomposición.
- D) Que la afectación de los recursos hídricos, en cuanto a cantidad y calidad, hará incurrir en responsabilidad a quienes la provoquen.
- E) El reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.
- F) La educación ambiental como una herramienta social para la promoción del uso responsable, eficiente y sustentable de los recursos hídricos en sus distintas dimensiones: social, ambiental, cultural, económica y productiva.
- G) Que el abastecimiento de agua potable a la

población es la principal prioridad de uso de los recursos hídricos. Los demás usos se determinarán teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan por regiones, cuencas hidrográficas y acuíferos.

H) Equidad, asequibilidad, solidaridad y sustentabilidad, como criterios rectores que tutelen el acceso y la utilización del agua.

I) Que para la gestión sustentable de los recursos hídricos compartidos con otros Estados deberán promoverse estrategias de coordinación y cooperación internacional, según lo establecido por la Constitución de la República en materia de aguas y saneamiento.

J) La participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control.

K) Que las personas jurídicas estatales sean las únicas que puedan prestar, en forma exclusiva y directa, los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

L) Que el marco legal vigente en materia de aguas debe estar en consonancia con la evolución del conocimiento científico y tecnológico.

Estas dos normas son la base para avanzar en una Política Nacional de Aguas que abarque la gestión de recursos hídricos y los usos vinculados a los mismos.

Desde que Tabaré Aguerre asumió como ministro de Ganadería anuncio su interés por el desarrollo de políticas de riego que luego de casi ocho años terminó por concretarse con la aprobación de la Ley de Riego. Esta iniciativa fue impulsada desde marzo de 2010, en el entendido de que el riego le pondría un segundo piso a la producción, lo que está demostrado por el sector arrocerero que fue pionero en nuestro país de las inversiones en riego y ha sido uno de los diferenciales de rendimiento y calidad del arroz uruguayo en el mundo.

A pesar de las intensas discusiones que tuvo el proceso de aprobación, la Ley fue aprobada por amplia mayoría parlamentaria tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados, con el voto de representantes de todos los partidos políticos.

FUNDAMENTOS

Desde el Ministerio se impulsó la Ley de Riego con el respaldo del estudio plasmado en el documento: "Estrategia de fomento del desarrollo de la agricultura regada en el Uruguay", elaborado por el MGAP y apoyado por el Banco Mundial, que a lo largo de 38 páginas detalla los fundamentos y principales estrategias en términos de fomento del riego.

En el mismo se especifica que "Uruguay tiene experiencia histórica en la agricultura regada, principalmente en la producción del arroz que representa más de 76 % del área regada nacional (184.000 ha de los 242.000 ha regadas según

SECCIÓN II - DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS CAPÍTULO II

ARTÍCULO 47

La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

- 1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:
- a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.
 - b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.
 - c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.
 - d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

- 2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.
- 3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.
- 4) La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad. (*)

“EL OBJETIVO GENERAL DE LA ESTRATEGIA DEFINIDA POR EL MGAP EN MATERIA DE RIEGO ES “PROMOVER Y CREAR LAS CONDICIONES FAVORABLES PARA EL DESARROLLO DEL RIEGO, APROVECHANDO LAS OPORTUNIDADES DE AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO NACIONAL (...)”

datos del Censo Agropecuario de 2011). El país cuenta con superficies aptas para la agricultura regada (1,8 millones de hectáreas según la FAO) y agua disponible que le permitirían sustentar una política de riego para incrementar en forma sustantiva su producción agropecuaria y mitigar los posibles impactos de la variabilidad climática actual y el cambio climático. Además del arroz con riego integral, los sistemas productivos más factibles de incorporar riego suplementario son los cultivos de cereales y oleaginosos de verano, la ganadería de leche y la ganadería de carne. El riego y drenaje son factores determinantes en los rendimientos obtenidos tanto en granos como en pasturas y generaría una oportunidad de consolidar la rentabilidad de la agricultura, reduciendo el impacto de la deficiencia hídrica en períodos estratégicos del crecimiento del cultivo (Giménez, 2012).

De esta forma una actividad de riego adecuadamente planificada, con una normativa ambiental que la acompañe y con los debidos incentivos, es clave. Vinculado a esto, el estudio mencionado destaca dos fundamentos relevantes a los efectos de la promoción de la actividad de riego. En primer lugar, “el incremento del precio de la tierra lleva aparejado la necesidad de la intensificación en la producción para conseguir mantener el rendimiento de los factores productivos. A nivel predial, una vía que encuentra la intensificación de la producción es la incorporación del riego en diversos sistemas productivos, ya que contribuye al aumento de la productividad por hectárea. El riego y drenaje constituyen también un refuerzo a la política de manejo sustentable del suelo. Uruguay ha venido impulsando dentro de sus medidas estratégicas una política pública de conservación de los recursos naturales que se materializó en la implementación de los Planes de Uso y Manejo Responsable del Suelo.” En segundo lugar, “El riego constituye también una respuesta a la variabilidad y los cambios climáticos”.

El objetivo general de la estrategia definida por el MGAP en materia de riego es “promover y crear las condiciones favorables para el desarrollo del riego, aprovechando las oportunidades de aumento de

la competitividad del sector agropecuario nacional, garantizando el uso sostenible de los recursos naturales y una mayor adaptación a la variabilidad climática actual y a los cambios climáticos futuros”. La estrategia de impulso al riego en Uruguay está fundamentada en la experiencia internacional en la materia que se basa en: (i) la correcta asignación del agua y su distribución entre los distintos usos y usuarios en forma transparente; (ii) el mantenimiento y administración de la infraestructura de riego y drenaje buscando la autosuficiencia financiera de los sistemas; (iii) la eficiencia y calidad de los servicios de riego que se proporcionan a los distintos usuarios de los sistemas; y (iv) las acciones para incrementar, de manera sustentable, la productividad del suelo y el agua con la participación directa de los productores agropecuarios y el fomento a las fuentes de innovación tecnológica.

Lo que no se puede dejar de marcar es que existe una clara estrategia y fundamento que compatibiliza aspectos productivos y ambientales, lo que desde el arroz es bien conocido, y que cada actividad de riego tiene una normativa y un conjunto de trámites y aprobaciones detrás que se mantienen con la nueva Ley y son totalmente compatibles.

El plan que está detrás de la Ley de Riego integra: un marco legal propicio a las inversiones públicas y privadas; una institucionalidad adaptada al desafío del desarrollo del riego sostenible a nivel nacional; un cuadro de intervención pública y privada ordenado y con sostenibilidad ambiental; unas organizaciones de regantes adaptadas y sostenibles para la gestión futura de los proyectos; una promoción de proyectos nuevos adaptada a la diversidad de condiciones; modernización y consolidación del riego existente; un financiamiento adaptado e incentivador para la inversión privada optimizando los recursos públicos; una investigación respondiendo a las necesidades actuales y anticipando las evoluciones futuras; una transferencia de conocimiento llegando a todos los actores involucrados; monitoreo de la implementación y evaluación de impacto de la estrategia de desarrollo del riego.



NOVEDAD

Una de las principales novedades que introduce la Ley de Riego es un instrumento para el financiamiento de las actividades de riego, que apoya la creación de las sociedades y asociaciones agrarias de riego con el objetivo de que el uso del riego no sea algo predial e individual, sino colectivo y multipredial, mediante la construcción de represas de cierto porte en determinadas cuencas de agua.

ARTICULACIÓN LEY DE RIEGO Y PLAN NACIONAL DE AGUAS

En marzo del 2017 fue presentado el Plan Nacional de Aguas luego de un importante proceso de consulta a la ciudadanía, del que participaron múltiples instituciones. En este documento de 320 páginas se detallan todos los aspectos referidos a normativas, uso y gestión del recurso. A partir del Art. 47 de la Constitución y de la Ley N° 18.160, en los hechos se fue dando un proceso de fortalecimiento institucional y normativo respecto a los diferentes aspectos que hacen al recurso agua, tanto en lo ambiental como en lo productivo y en lo humano. Los avances en términos del Plan Nacional de Aguas y la Ley de Riego parecen conformar un mismo proceso. A pesar de esto, y luego de aprobada la ley, se suscitaron un conjunto de debates y surgieron posiciones que a la luz de quienes hacemos uso del riego y de aquellos que conocen la normativa parecen bastante infundados. En general estas voces se refieren a temas ambientales y desde una lógica de generar terror entre los ciudadanos. Lo que sí podemos destacar es que no existe una incompatibilidad ambiental y que en Uruguay las instituciones son claras y fuertes, y que los objetivos ambientales son tan importantes desde el punto de vista productivo como lo son los rendimientos.

UN EJEMPLO

En estos meses y como producto del déficit hídrico, la producción se ha visto enormemente afectada, tanto a nivel de la producción animal como de los cultivos de secano. A la realidad compleja que vive el campo uruguayo le sumamos la falta de agua y sus

efectos sobre la ganadería, la lechería y muchos cultivos, en especial la soja. Está más que demostrado que la diferencia en los rendimientos se encuentra en el uso del agua, a la vez que las pérdidas de ese cultivo podrían haberse evitado si existiera una mayor infraestructura de riego.

Se han dicho muchos disparates en relación con la Ley de Riego como: “se privatiza el agua”, “el Estado pierde control sobre el recurso”, “aumenta la contaminación”, “se hará un uso indiscriminado del agua”, “habrá un mercado privado para su compra o venta”. Lo malo es que esto se repite y sin fundamentos, instalándose como si fuera verosímil algo que en la realidad es improbable. Así se configura un mito urbano.

En los hechos si existieran más sistemas de riego la situación de la producción hoy sería otra. Como arroceros sabemos que disponer de una infraestructura de riego es una certidumbre al rendimiento, porque fueron relativamente reducidos y muy focalizados los efectos sobre los recursos hídricos.

TARDE

No podemos dejar de reconocer que es un gran instrumento, pero con un importante potencial en tiempos de expansión. En Uruguay existe una capacidad instalada en sistemas para arroz que podrían llegar a cubrir 210.000 ha pero el área se redujo a aproximadamente 160.000 ha y prevemos que seguirá bajando el área si la situación no cambia. Por lo tanto, los instrumentos que permite la Ley de Riego no serán utilizados por nuestro sector. ○

Referencias

Constitución de la República

Ley N° 18.160

http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/estrategia_fomento_agricultura_regada_2015_banco_mundial.pdf

Plan Nacional de Aguas