

# Modificaciones a la ley de riego agrario

## Críticas y ausencia de propuestas alternativas

Foto: Leticia Capó

### Luis Giménez

Ing. Agr. (Dr.) Prof. Agr. G. D. Ecofisiología y manejo de cultivos anuales.  
Estación Experimental "Dr. Mario A. Cassinoni" (EEMAC)  
- Facultad de Agronomía, Universidad de la República -  
kapoexe@fagro.edu.uy

El Poder Ejecutivo en 2016 presentó al parlamento nacional un proyecto de ley con modificaciones a la ley de riego agrario N° 16.858 del año 1997. Luego de una extensa discusión e intercambios con diferentes sectores de la sociedad involucrados en la temática de riego agrario, en 2017 este proyecto fue aprobado, prácticamente por unanimidad del parlamento. Luego de esa gran mayoría política a favor, sorpresivamente se generó una reacción social contraria a la ley, liderada por el gremio de funcionarios de OSE, docentes de la Facultad de Ciencias y del Centro Universitario Regional Este (CURE) y sectores ecologistas.

### ¿QUIÉN PLANTEÓ ESTE PROYECTO DE LEY Y EN QUÉ INFORMACIÓN SE BASÓ LA PROPUESTA?

Las modificaciones a la ley de riego surgen a partir de una fuerte iniciativa sobre el tema riego del exministro de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ing. Agr. Tabaré Aguerre. Asimismo, impulsó en el MGAP la elaboración de una agenda de desarrollo del riego para el país, estrategia apoyada en varios de los elementos elaborados por el Grupo de Desarrollo del Riego (GDR), tal como él mismo indicó en el 3er Seminario Internacional de Riego en Cultivos y Pasturas, desarrollado en Paysandú en 2014. El GDR es un espacio técnico público-privado creado en 2008 que conjuntó a diferentes especialistas de riego de la Udelar (Facultades de Agronomía e Ingeniería),

INIA, MGAP, MVOTMA, productores regantes, AIA y consultores de riego, es decir prácticamente vinculó a casi todos los técnicos preocupados por el desarrollo del riego agrario en el país. En 2009, luego de una amplia etapa de intercambios y discusión, el GDR elaboró un documento a solicitud del MGAP, denominado «Lineamientos para el desarrollo de una estrategia de riego a nivel nacional». El exministro Aguerre tomó parte de las ideas plasmadas en este documento para la elaboración de la agenda de desarrollo del riego del MGAP. En el mismo sentido, la Facultad de Agronomía, a través del grupo de Cereales y Cultivos de la EEMAC, generó información durante los últimos 20 años acerca de los efectos del riego suplementario en cultivos de verano a través de varios proyectos de investigación y numerosos trabajos de tesis de grado, maestría y doctorado. Los resultados logrados permiten asegurar científicamente que en el país existe un enorme potencial inexplorado de producción de granos de maíz, soja y sorgo, y el mismo se podrá concretar en la medida que se incremente la adopción del riego en los cultivos de verano que actualmente se realizan mayoritariamente en seco.

## ¿CUÁLES Y PORQUÉ FUERON LAS MODIFICACIONES CENTRALES A LA LEY DE RIEGO PROPUESTAS?

La agricultura de verano se desarrolla principalmente en el litoral del país y es claro que en esa región no hay agua suficiente para regar cultivos ni a partir de los cursos superficiales de agua, exceptuando al río Uruguay, ni a través de las aguas sub-superficiales. En el primer caso, las tomas de extracción se encuentran limitadas en la mayoría de los ríos y arroyos, y en el segundo caso los caudales posibles de extracción para el riego de cultivos son insuficientes, a profundidades económicamente viables. Este es el principal aspecto que las modificaciones a la ley pretenden mejorar. Es decir, generar fuentes de agua eficientes, para las necesidades del riego agrícola. Para ello se propuso modificar el marco jurídico para la construcción y funcionamiento de represas multiprediales a partir de la captación de aguas de escurrimiento en situaciones topográficas eficientes que abastezcan de agua a más de un predio, es decir que permitan regar a grupos de productores y no a productores individuales.

## ¿QUÉ SUCEDE ACTUALMENTE CON LOS REPRESAMIENTOS DE AGUAS DE ESCURRIMIENTO?

En el país hay más de 1.200 represas de riego, principalmente ubicadas en la región arrocerera, es decir en el este, centro-norte y norte. Las represas son de diferente tamaño, van desde muy grandes a pequeñas, pero en general abastecen a productores individuales, exceptuando la represa de India Muerta. La construcción de represamientos de aguas de escurrimiento para riego agrícola es posible en predios que posean las condiciones topográficas para ello y además los productores deben disponer del capital suficiente para financiar las obras e inundar extensiones de tierra significativas. Por tanto, solo este tipo de predio y productor podía disponer de riego en agricultura. Las modificaciones a la ley de riego promueven el riego colectivo, a través de represas multiprediales,

eficientes en la captación de aguas de escurrimiento, y con ello sería posible ampliar el número de productores regantes. Ya que no sería necesario poseer las características mencionadas en sus predios.

Otro aspecto jurídico abordado en las modificaciones a la ley es el estatuto de las Sociedades Agrarias de Riego (SAR). En la ley de riego anterior había vacíos legales, como por ejemplo la imposibilidad de cortar el uso del riego a aquellos socios que no cumplieran con el pago del servicio, tal como ocurre en cualquier otro servicio, incluso con el de agua potable que brinda OSE para consumo humano. Otro aspecto de las modificaciones fue la posible inclusión de socios en las SAR provenientes de fuera del sector agropecuario. ¿Qué aporta esta modificación? Permite la financiación de las obras de riego, en el caso de que los productores no puedan asumir dicho costo. En ese sentido, se creó la figura jurídica del operador de riego que no necesariamente debe ser un productor de la zona sino que puede ser una figura de fuera del sector que acuerda con los productores, financia la obra, gestiona la misma y cobra por el uso del sistema de riego colectivo. Las críticas realizadas a la ley han sido varias pero claramente en las que se hizo mayor énfasis han sido aquellas que indicaron que la ley privatiza el agua. Se afirmó incluso que la ley va en contra de los aspectos definidos en el plebiscito del agua del año 2004. En esta instancia de votación ciudadana se definió, por una amplia mayoría de los votantes, que el agua es un recurso natural esencial para la vida y que el acceso *al agua potable* y al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales.

Otra categoría de críticas a la ley fueron los potenciales daños ambientales por la intensificación agrícola y la construcción de represamientos de agua y la posible contaminación por cianobacterias y las sustancias tóxicas que éstas producen. El primer aspecto a señalar es que las modificaciones a la ley no tienen absolutamente nada que ver con el agua potable y el saneamiento, es una ley que propuso modificaciones a la ley de *riego agrario*, por tanto, no roza en lo más mínimo el mantenimiento del monopolio estatal del agua potable a través de OSE. El segundo aspecto que se debe tener claro es que en el Uruguay toda el agua es de dominio público estatal y el Estado puede otorgar permisos de uso a privados. Es con estos permisos de uso de agua que se riegan, hace décadas, aproximadamente 200 mil ha por año de diferentes cultivos. El riego agrario es gestionado por privados, las represas grandes, medianas y pequeñas que existen en el país son mayoritariamente financiadas por privados, los cuales en general cobran por ceder el uso a otros productores agrícolas, principalmente arroceros, que rotan de lugar las siembras, y pagan por el agua para riego que reciben. Esta posibilidad ya existía con la ley anterior, existe actualmente y continuará existiendo con las modificaciones a la ley aprobadas en el parlamento; no hay nada nuevo en ese aspecto. Los permisos para la generación de represas los otorgó el Estado con la ley anterior y los va a seguir otorgando con las modificaciones aprobadas. Por tanto, hay que concluir que la premisa de privatizar algo que es de dominio público resulta falsa. El agua continuará siendo de dominio público estatal y el Estado lo que puede realizar es otorgar permisos de uso por un plazo determinado de acuerdo a los proyectos de riego que se presenten, los cuales se estudiarán técnicamente por los organismos competentes, seguramente en forma más exhaustiva que en la ley de riego anterior dadas las modificaciones realizadas.

Como se indicó, el otro grupo de críticas son las posibles afectaciones medio ambientales. El cuidado del medio ambiente y la contaminación ambiental son aspectos centrales para el país. Asimismo, los técnicos vinculados a los sectores productivos debemos ser celosos cuidadores del ambiente, principalmente de los recursos suelo y agua. No obstante, todos los uruguayos debemos tomar conciencia de que el país tiene

en la producción agropecuaria uno de los rubros principales de exportación y de significancia en la economía nacional, en la recaudación estatal y, por ende, en la generación de recursos económicos para el desarrollo de las políticas públicas. Por ello, es altamente necesaria una visión holística del desarrollo productivo sostenible del país, que debe incluir el cuidado del medio ambiente y a su vez la necesidad de generar una mayor producción agropecuaria de calidad y con ello mayores puestos de trabajo en el sector, en la agroindustria y en los servicios asociados. En síntesis, la estrategia de intensificación sostenible de los sistemas productivos extensivos es, a nuestro entender, de relevancia estratégica nacional. El cuidado del medio ambiente en los sistemas de producción agrícolas extensivos a través de latifundios de producción baja y variable, que es la tendencia y la forma de sostener económicamente la producción de granos sin intensificar, no creemos que deba ser la alternativa para el país productivo del siglo XXI. Por el contrario, pensamos que la intensificación sostenible incluyendo riego suplementario, es una alternativa que permite cuidar el medio ambiente y sostener la agricultura en sistemas productivos viables y diversificados, reinsertando incluso a pequeños y medianos productores agrícola-ganaderos que han desaparecido mayoritariamente por falta de rentabilidad.

En ese entendido, el riego agrícola bien realizado puede y debe cumplir un rol fundamental en cuidar el medio ambiente, ya que permite aumentar la captación de carbono atmosférico y el rendimiento de los cultivos. A su vez, el riego de cultivos permite mejorar la absorción de nutrientes, ya que los mismos se absorben a través de la solución del suelo. Un aspecto central a comprender es que, en los cultivos de secano, el agua no siempre está disponible cuando se deben absorber los nutrientes. Por tanto, en determinadas situaciones pueden existir nutrientes en exceso en los horizontes superficiales del suelo debido a la falta de agua para la absorción. Este exceso de nutrientes puede ser trasladado por la erosión hídrica a los cursos superficiales de agua. Es esta, seguramente, una de las razones de la contaminación con fósforo que existe en diversos cursos superficiales de agua, problema que podría solucionarse si los cultivos fueran regados en tiempo y forma.

Asimismo, en términos económicos y sociales hay dos factores centrales que el riego de cultivos provoca: el primero incrementar los rendimientos y la rentabilidad de la agricultura y el segundo, no menos importante, disminuir la variabilidad de los rendimientos, y con ello bajar la incertidumbre económica de la actividad agrícola estival, que en condiciones de secano depende directamente de la ocurrencia de precipitaciones.

Cabe resaltar que con la adopción de riego en los cultivos no está todo resuelto. Debe ser utilizado en forma ajustada a los requerimientos hídricos de los cultivos y considerando las características de cada ambiente de producción. Asimismo, se debe manejar el riego y los cultivos a regar, en un marco de sustentabilidad, minimizando los impactos ambientales y cuidando los recursos naturales principales involucrados en la actividad agrícola tales como el suelo y el agua.

Las represas multiprediales propuestas fueron pensadas principalmente para riego de cultivos de verano. Por tanto, en los meses de primavera y verano, cuando las temperaturas del ambiente y del agua almacenada se elevan, el agua estará en movimiento. En la discusión de la ley se intentó comparar este tipo de represas con masas de agua lénticas, lo cual es un error ya que la dinámica del agua no es comparable. El crecimiento de las cianobacterias es incentivado por temperaturas elevadas en el agua y los aportes de fósforo que, en general, llegan por escurrimiento. Por tanto, la aplicación de buenas prácticas de manejo en la cuenca de captación permite que los nutrientes no lleguen al agua almacenada, y esto es perfectamente posible con un buen manejo de las cuencas. Por ese motivo, los peligros eminentes que se indicaron por la construcción de

represas multiprediales pueden ser evitados con la aplicación de los conocimientos que se poseen. Cabe considerar que la aplicación de buenas prácticas en las cuencas de captación también es clave para que el agua de riego presente buena calidad y no se generen impactos ambientales negativos aguas abajo, y esto es posible. No obstante, la ley prevé en su artículo 17 la evaluación ambiental por parte de los organismos competentes, específicamente en las cuencas hidrográficas.

A nuestro entender, las modificaciones a la ley de riego aprobadas y reglamentadas recientemente otorgan un marco jurídico adecuado para la generación de represas multiprediales. Y un aspecto central a destacar es que se crea el marco jurídico para poder acceder al riego a productores que no tienen las condiciones económicas para disponer de riego en sus predios.

## CON ESTAS MODIFICACIONES A LA LEY ¿LA ADOPCIÓN DEL RIEGO AGRÍCOLA A NIVEL COMERCIAL ESTÁ RESUELTA?

Creemos que no. La ley es un aporte significativo, como se indicó, para otorgar un marco jurídico al crecimiento del riego pero hay que hacer bastante más para que esta tecnología se transforme en masiva, para el bien de los productores y fundamentalmente del país. En términos económicos importa la rentabilidad que produce la tecnología, por ende, juegan en forma determinante los costos operativos y las inversiones. Instalar y hacer funcionar sistemas de riego agrícola en Uruguay es altamente costoso. Los sistemas de riego y específicamente los bombeos utilizan mayoritariamente energía eléctrica y los costos fijos y variables de este servicio son muy altos. El Estado tiene en este aspecto un rol a jugar y el mismo pasa porque las autoridades comprendan, la importancia estratégica que tiene el riego en el crecimiento económico del país.

Además, se requiere una mayor capacitación de técnicos y productores en el manejo del riego en consonancia con el manejo de los cultivos a regar y el ambiente de producción. Se necesita continuar investigando en riego de cultivos y de pasturas, asimismo se deben evaluar los posibles impactos ambientales y las medidas de mitigación. La agenda de investigación está definida y como siempre es abierta. Se requiere financiación, las instituciones de enseñanza, investigación y de I + D tienen un rol significativo a cumplir.

Por otra parte, se necesitan mayores incentivos y facilidades para que los productores mejoren la adopción del riego, principalmente los pequeños y medianos productores, en los que esta tecnología provocaría elevados beneficios, se debe apoyar con más incentivos económicos la adopción, la capacitación y el asesoramiento técnico. A nivel de los productores en general, se debe producir un cambio cultural y comprender la importancia de disponer de agua para la producción de granos, por tanto, también se requieren cambios en el sector privado para asumir nuevos riesgos e inversiones.

Es importante señalar que en casi todos los aspectos mencionados se ha trabajado, la consecuencia ha sido que el riego agrícola ha aumentado en la última década. No obstante, aún la superficie regada de cultivos en relación a la realizada en secano es casi insignificante, por tanto debemos continuar trabajando entre todos los sectores involucrados, incluso con las organizaciones de la sociedad críticas a las modificaciones de la ley. Es necesario encontrar caminos de entendimiento para permitir mejorar el crecimiento y desarrollo de un país productivo, sostenible y con justicia social. ♦