



Regadío y desarrollo

Retos y cambios de un vínculo institucionalmente construido

Dionisio Ortiz Miranda ►
Departamento de
Economía y Ciencias
Sociales.
Universidad Politécnica
de Valencia

Las implicaciones positivas que la disponibilidad de agua para la agricultura genera en términos de desarrollo rural constituyen un argumento sobre el que giran numerosos trabajos académicos y decisiones políticas. Así, como afirma Livingston (1995: 216), en el ámbito rural, la pérdida del acceso al agua para el riego es percibida como una pérdida de oportunidad de desarrollo, de fortaleza cultural y de control sobre su propio futuro. En esta línea, el Plan Nacional de Regadíos recoge explícitamente que:

“Uno de los objetivos principales de la política de desarrollo rural es la creación de empleo y la fijación de la población del medio rural, y el regadío contribuye decisivamente al logro de ese objetivo” (MAPA, 2001: 5).

Este discurso ha configurado (y lo sigue haciendo) una de esas “ideas fuerza” que tradicionalmente se han venido dando por asentadas, pero sobre las que apenas ha habido debate teórico y empírico en profundidad. Y ello, a pesar de que el enlace regadío – desarrollo no es algo que responda a inmutables leyes naturales, sino que viene determinado por un conjunto de regulaciones públicas que determinan la naturaleza y la intensidad de dicha relación. Así, es la regulación la que define en qué casos y en qué condiciones (incluyendo a qué coste) se realizan

las transformaciones (así como más tarde las modernizaciones) en regadío, así como bajo qué condiciones (incluyendo a qué coste) se ceden anualmente las dotaciones de agua. Es decir, es la regulación la que establece cómo se han de distribuir los costes y beneficios derivados del uso del agua. Pero además, en numerosas ocasiones, esa regulación pública no lo es todo: se dan aplicaciones *de facto* que no corresponden con lo que la normativa recoge *de iure*, o se producen fallos en la acción del gobierno que alteran o imposibilitan el desarrollo de esas normas.

La teoría económica se aproxima a estas cuestiones a través del concepto de instituciones, entendidas como el “conjunto de relaciones ordenadas entre personas, relaciones que definen sus derechos, su exposición a los derechos de otros, los privilegios y las responsabilidades” (Schmid, 1972: 893). Dicho de otro modo, son todas las normas que establecen permisos, prohibiciones, limitaciones y restricciones en las relaciones entre los individuos. Estas instituciones pueden tener carácter formal, esto es, emanar de la Constitución, leyes, decretos, estatutos de organizaciones, etc. Pero también pueden ser instituciones informales, derivadas de la costumbre, la tradición y las convenciones sociales. También debemos situar entre las instituciones informales aquellas divergencias entre la norma *de iure* y la aplicación *de facto*.

Un tipo concreto de instituciones los conforman los derechos de propiedad, definidos como las reglas que regulan las relaciones entre los actores económicos en relación a los recursos. Es decir, son las instituciones que determinan *quién*, *cuándo* y *cómo* pueden hacer *qué* en relación a determinados recursos (Wiebe y Meinzen-Dick, 1998). Es más, son los derechos de propiedad los que establecen cómo se distribuyen (entre qué personas, entre qué grupos, entre qué territorios) los beneficios y costes derivados de la utilización de dichos recursos. Y se trata, como todas, de instituciones que están socialmente construidas, es decir, que derivan de constituciones, leyes, tradiciones, costumbres, etc., y que, en consecuencia, están sometidas a fuerzas de cambio que pueden alterar su estructura.



En consecuencia, no hemos de perder nunca de vista, cuando hablamos de las implicaciones que la disponibilidad de agua para regar tiene en términos de equilibrio territorial, generación de rentas, mantenimiento de empleo o fijación de población rural, que todas esas implicaciones se derivan de una cierta estructura de las instituciones, del reconocimiento explícito o implícito de una serie de derechos de propiedad sobre el agua.

El objetivo de este artículo no es el de tratar de “desmontar” los argumentos que vinculan regadío con desarrollo, sino resaltar que ese vínculo se sustenta en un entramado de instituciones que la sociedad ha ido construyendo a lo largo del tiempo y que, como la propia sociedad, están sometidas a fuerzas de cambio que pueden alterar la naturaleza de dicha relación. En definitiva, lo que pretende este artículo es sacar a

la luz, de la manera más ordenada posible, la naturaleza institucional de la economía del agua en la agricultura, y con ella de la citada relación regadío-desarrollo. Este análisis nos permite discutir cómo los cambios que dichas instituciones están (y seguirán) experimentando pueden alterar esos efectos territoriales o sociales de los regadíos españoles. Así, el objetivo de este artículo es dejar más preguntas que respuestas y más dudas que certezas, ya que quizás sean preguntas y dudas lo que falten para empezar a entender realmente esa relación.

Instituciones y economía del agua en el regadío

La economía del agua, y especialmente en el caso de su uso agrario, está caracterizada por la existencia de una serie de fuentes de interdependencia entre los usuarios del recurso. Las más relevantes de ellas son:

- > La existencia de economías de escala en el almacenamiento y distribución del agua. En efecto, el hecho de que los costes unitarios (p.e. por metro cúbico) disminuyan a medida que aumenta la cantidad de agua que se pone a disposición de usos consuntivos ha llevado tradicionalmente al Estado a asumir la construcción de las principales obras hidráulicas, así como la responsabilidad de su gestión.
- > La existencia de externalidades, ya que la utilización por parte de un usuario o grupo de ellos tiene implicaciones (negativas o positivas) sobre otros usuarios (directos o indirectos) sin que necesariamente medie entre ellos ningún tipo de compensación económica que neutralice dichos efectos. Un claro ejemplo lo constituyen los usuarios de un mismo acuífero.

Todas esas interdependencias (junto con otras) dan lugar a que la sociedad se haya dotado de una serie de instituciones que las regulen, es decir, acuerdos institucionales (más o menos formales) que determinen las reglas a través de las cuales la acción colectiva aborda la regulación de las inevitables interrelaciones entre los individuos. Así, la economía del agua, en el caso que aquí nos interesa en el regadío, es mucho más que la mera productividad de un factor de producción (como los fertilizantes o las semillas). La economía del agua es la naturaleza interdependiente de los usos (y usuarios) del recurso, es la estructura de los acuerdos



institucionales que establecen las normas que gobiernan esa interdependencia, son las implicaciones económicas y sociales a las que esos acuerdos dan lugar.

El mercado es un tipo de estructura institucional para regular esa interdependencia. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de bienes y servicios que utilizamos habitualmente, la asignación del agua a través del mercado es más la excepción que la regla.

Así, en España las instituciones del agua vienen dominadas por su consideración de Dominio Público (establecido en la Ley de Aguas¹) y la existencia de una autoridad central a nivel de cuenca que cede el derecho a utilizar el recurso y a obtener una renta derivada de dicha utilización bajo una serie de condiciones (de tiempo, programación, cantidades, tipo de usos, etc.). En consecuencia, es la estructura de los acuerdos institucionales que rigen esta relación la que determina la naturaleza de los derechos de propiedad sobre el agua, así como la contribución de éstos al desarrollo económico de las zonas rurales.

Cabe, llegados a este punto, discriminar entre las instituciones que regulan la asignación del agua (a quién, para qué y bajo qué condiciones) y las que regulan el posterior funcionamiento de la relación contractual entre Estado y concesionario (qué se puede hacer y qué no, el régimen económico-financiero). Es cierto que ambas están muy interrelacionadas (p.e. las condiciones de asignación influyen en el coste que se traslada posteriormente a los usuarios dentro del régimen económico-financiero). Sin embargo es útil, para el propósito de este artículo, abordarlas

por separado. Además, a ellas añadimos un tercer elemento, a medio camino entre ambas: las implicaciones institucionales de la modernización de los regadíos.

La asignación de los derechos sobre el agua para el regadío

La configuración de los derechos sobre el agua comienza por cómo se asignan. En España, a excepción de los derechos históricos de las extracciones de aguas subterráneas, es el Estado el que determina (al menos *de iure*) quién puede convertirse en usuario del Dominio Público Hidráulico. Esta labor de asignación de derechos, en el marco de la Planificación Hidrológica, debería permitir afrontar las múltiples dimensiones de interdependencia derivadas del uso del agua.

Sin embargo, el desarrollo *de facto* de las instituciones de asignación de derechos no coincide siempre con lo que la norma establece. Así, nos encontramos en el momento de escribir este artículo (marzo de 2006) envueltos en un debate sobre la legalización de los miles de pozos que, de manera irregular, han convertido un recurso de propiedad estatal en un recurso de libre acceso. Sin entrar en dicho debate, lo que sí constatamos aquí es cómo ese régimen de libre acceso ha llevado en ocasiones, tal como inequívocamente recoge la teoría económica, a la sobreexplotación del agua y la degradación de otros recursos (p.e. ecosistemas). Aquí, esa apropiación, que sin duda habrá incrementado la renta agraria (y puede que rural), se ha realizado a



expensas de trasladar a la sociedad un elevado coste (baste recordar la degradación de las Lagunas de Ruidera o las Tablas de Daimiel).

En estos casos de apropiación del recurso no hay sólo responsabilidad de los regantes. Las Confederaciones Hidrográficas han sido incapaces, fundamentalmente por falta de medios, de atajar esos procesos, de dar una respuesta a unos expedientes de solicitud de concesión que pueden pasar años perdidos en la burocracia administrativa.

Dado el limitado alcance de la creación de nuevos regadíos por iniciativa pública, el gran reto es la regulación de los nuevos regadíos de iniciativa privada. La persistencia de este “fallo del gobierno” (ya sea por los elevados costes de transacción o por la falta de voluntad política) evita que las instituciones de asignación sean claras y eficientes, e invita a la apropiación por parte de algunos nuevos regantes.

La regulación de la relación concesional

Respecto a la relación concesional, nos centramos aquí en dos aspectos de los derechos de propiedad que son asignados a los regantes a través del sistema de concesiones: (i) el régimen económico-financiero (en adelante REF), y (ii) el balance seguridad / flexibilidad de dichos derechos.

La estructura del REF determina la distribución de los costes que se derivan de poner el agua a disposición de los regantes. En el caso de

las Comunidades de Regantes, especialmente las de iniciativa pública, ese REF implica repercutir una parte importante de ese coste sobre el conjunto de la sociedad (vía presupuestos públicos), toda vez que sólo se traslada a los regantes una pequeña parte del coste total que ese esfuerzo supone. En este sentido, la Directiva Marco de Aguas² propone trasladar íntegramente todos los costes derivados de la utilización del agua a los usuarios, lo que en su momento activó las alertas de la agricultura de regadío por el impacto que dicho cambio institucional tendría sobre la rentabilidad de las explotaciones. Entre los principales argumentos que los agricultores esgrimieron para evitar que se les aplicase ese cambio, aparecían las potenciales implicaciones negativas que eso tendría para el desarrollo económico de las zonas rurales donde se asientan esos regadíos. Este argumento es incluso recogido por la percepción del propio Ministerio de Medio Ambiente, cuando afirma que:

“Los intentos de reforma del régimen económico-financiero del agua son antiguos, pero no se han llegado a culminar plenamente, entre otras razones, por el importante rechazo social que siempre han planteado. Este rechazo se ha producido de forma más aguda en sectores como el agrícola, especialmente sensibles a los costes de producción, y en los que cualquier sobrecoste ha de ser muy medido dado el adverso impacto socioeconómico, e incluso ambiental, que puede llegar a tener. En amplias zonas del país, la introducción de costes adicionales, aun moderados, puede excluir el regadío de la actividad económica induciendo su abandono, y esta consideración no puede ser, en modo alguno, ignorada” (MMA, 2003: 156).

En todo caso, el mantenimiento del actual REF supondría mantener igualmente una vía de transferencia de rentas hacia los regantes (lo cual puede estar completamente legitimado en base a argumentos de equidad social y territorial).

En segundo lugar, el balance seguridad / flexibilidad de los derechos de propiedad constituye un elemento clave en términos económicos. La teoría económica reconoce la importancia que la seguridad de los derechos tiene sobre las decisiones de sus poseedores, por ejemplo para realizar inversiones a largo plazo. En este sentido, el marco institucional dota de un elevado grado de seguridad a los concesionarios del agua (con-

cesiones por 75 años y escasos riesgos de perder dichos derechos, sin perjuicio de que las Confederaciones Hidrográficas tengan potestad para modular las dotaciones anuales en función de los recursos disponibles).

Es en términos de flexibilidad donde las instituciones formales han impuesto tradicionalmente más restricciones al regadío: concesión ligada a la tierra y sólo para el riego. Estas limitaciones fueron parcialmente relajadas en la reforma de la Ley de Aguas de 1999 con la introducción de los denominados “contratos de cesión” (que no son otra cosa que la posibilidad de vender y comprar, no las concesiones, sino el derecho a utilizar el agua en determinados momentos). El hecho de que la participación en este potencial mercado se permitiese sólo a los ya concesionarios de agua limita su difusión en años de pluviometría normal (en los que las dotaciones suelen ser suficientes para atender las necesidades de los concesionarios), pero no así en períodos de déficit como en el que nos encontramos en la actualidad. Así, aparecía recientemente en la prensa (*El País* 18/3/2006, p. 30) el ofrecimiento que los regantes de Zorita de los Canes (Guadalajara) realizaban a los regantes de Murcia (aprovechando el trasvase Tajo-Segura) para venderles el derecho a usar par-

te de una dotación muy superior a sus necesidades.

La lectura es que, gracias a esta innovación institucional, los derechos concesionales adquieren un nuevo valor de intercambio que no tenían con anterioridad (salvo en los casos de ventas ilegales de agua). La teoría económica señala inequívocamente las ventajas de complementar los derechos de uso con los derechos a transferir esos derechos, ya que se abre la puerta a la reasignación del recurso hacia usos económicamente más eficientes y, por lo tanto, con mayor poder de compra. Sin embargo, también la literatura sobre economía del agua advierte respecto de los riesgos de estas transferencias de unos derechos que, no lo olvidemos, emanan de una concesión administrativa. Así, una posición vendedora por parte de determinadas agriculturas de regadío podría terminar siendo percibida por la sociedad como la no necesidad real del agua para su actividad, y desembocar en una reducción o extinción de los derechos que se asignan a dichos regantes. Pero hay más, ¿acaso la contribución de esa agricultura al desarrollo rural sería la misma si una parte de las rentas que genera para los regantes se deriva no ya de la actividad productiva (que contribuye a fijar población laboral en el medio rural y mantiene relaciones con otras actividades económicas), sino de la renta que genera un activo no explotado? ¿Y estos potenciales mercados no se verán a su vez fomentados con la también posibilidad de vender los nuevos derechos de pago desacoplados de la PAC?



Las implicaciones institucionales de la modernización de regadíos

Llegados a este punto no podemos pasar por alto el impacto de la modernización de regadíos en las instituciones del agua. En primer lugar, porque su desarrollo ahonda en la distribución de costes de las nuevas infraestructuras entre regantes y sociedad³. Y no sólo como consecuencia de que la mayor parte de la financiación de dichas modernizaciones proviene de fondos públicos. Una parte importante de esos fondos se detrae (y se seguirá detrayendo a tenor de las noticias en torno a la implementación de las medidas de desarrollo rural para el período 2007-2013) de las partidas destinadas al desarrollo rural. Dicho de otro modo, una parte muy importante de los fondos para el desarrollo rural se destina a unas obras cuyo objetivo es ahorrar unos recursos que en



la mayor parte de los casos van a ser disfrutados y utilizados por zonas no rurales. Es cierto que las nuevas infraestructuras de regadío pueden contribuir a una mayor productividad de esta agricultura, pero no está claro que éste sea el argumento fundamental que justifica la modernización.

En todo caso, independientemente del debate sobre la financiación, la modernización de los regadíos plantea otras innegables implicaciones institucionales derivadas de la estrecha relación entre tecnología e instituciones (Sumpsi et al., 1998). En efecto, es frecuente que el cambio institucional en la economía del agua vaya estrechamente ligado al cambio tecnológico. Así, la tarificación volumétrica o el establecimiento de niveles de consumo de referencia que permitan penalizar su superación y premiar el ahorro a través de los cánones y exacciones requieren de la disponibilidad de sistemas de control que en ocasiones sólo son posibles tras una modernización del regadío.

Conclusión

La teoría económica que aborda el estudio de las instituciones plantea que los cambios de éstas responden a una serie de posibles causas: búsqueda de una mayor eficiencia, cambios en los deseos y preocupaciones de la sociedad (respecto a equidad o medio ambiente), o la acción de determinados grupos de interés que defienden una mejora de su situación relativa frente a otros. Sin duda, todas ellas intervienen, en mayor o menor medida, en el proceso de cambio de las instituciones del agua que aquí hemos abordado brevemente.

En todo el proceso está presente la vigencia

del “contrato social” entre la sociedad y los agricultores (Moyano y Paniagua, 1998), aunque ahora planteado en otros términos: la agricultura debe adaptarse a las nuevas demandas de la sociedad (en este caso en relación a la gestión de los recursos hídricos), pero esta última asume la responsabilidad de facilitar, vía financiación pública, dicha transición.

En todo caso, es obvio que la vinculación regadío-desarrollo rural no es una cuestión relevante en todas las zonas regables. Es básicamente en los regadíos de interior, situados en ámbitos con riesgos de degradación rural más importantes, donde los argumentos de equidad, ligados a la solidez legal de sus derechos sobre el agua (Ceña y Ortiz, 2001), constituyen un eje central del debate. En estos casos, los cambios en las instituciones del agua (contratos de cesión, control individual de los consumos y modificaciones en el REF) han de ser abordados con cautela, habida cuenta de la cantidad de preguntas y dudas que pueden plantear su desarrollo. ■

▼ Notas

- ¹ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Se funden así en un único texto legislativo la Ley de 1985 y la posterior reforma de la Ley de 1999.
- ² Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre.
- ³ El período de redacción de este artículo coincide con la difusión de noticias que hablan de inversiones por parte de la Administración central del Estado de cerca de 1.500 millones de euros para la modernización de regadíos y el subsiguiente ahorro de más de 1.000 hm³ de agua.

▼ Referencias bibliográficas

- CEÑA, F. y ORTIZ, D. (2001) “Socio-economic and Institutional Factors Affecting Water Resources Management in the CAP Framework”. En Dossi, C. (Ed.) *Agricultural Use of Groundwater – Towards Integration between Agricultural Policy and Water Resources Management*. Kluwer Academic Publishers. Pp. 259-274.
- LIVINGSTON, M.L. (1995) “Designing Water Institutions: Market Failures and Institutional Response”. *Water Resources Management*, 9: 203-220.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2001) *Plan Nacional de Regadíos*. Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2003) *Directiva 2000/60/CE. Análisis de transposición y procedimientos de desarrollo*. Madrid.
- MOYANO, E. y PANIAGUA A. (1998) “Agricultura, espacios rurales y medio ambiente”. *Revista Internacional de Sociología*, 19-20: 127-152.
- SCHMID, A.A. (1972) *Analytical Institutional Economics*. *American Journal of Agricultural Economics*, 54: 893-901.
- SUMPSI, J.M., VARELA ORTEGA, C., GARRIDO, A., BLANCO, M. e IGLESIAS, E. (1998) *Economía y política de gestión del agua en la agricultura*. Mundi-Prensa y MAPA. Madrid.
- WIEBE, K.D. y MEINZEN-DICK, R. (1998) “Property rights as policy tools for sustainable development”. *Land Use Policy*, 15(3): 203-215.