

# Economía y política de gestión del agua agrícola

## Conclusiones de un estudio realizado en quince comunidades de regantes

En España se da la paradoja de que existiendo una larga tradición de política hidráulica, de instituciones para la gestión del agua y de tecnología de regulación, transporte, distribución y aplicación del agua en sus distintos usos, apenas se han desarrollado estudios sobre la economía del agua. Esta circunstancia responde a que en nuestro país la aproximación a la política hidráulica y a la planificación hidrológica se ha producido históricamente desde una perspectiva exclusivamente técnica y no económica.

● **JOSÉ M<sup>a</sup>. SUMPSI VIÑAS.** Catedrático. Universidad Politécnica de Madrid.

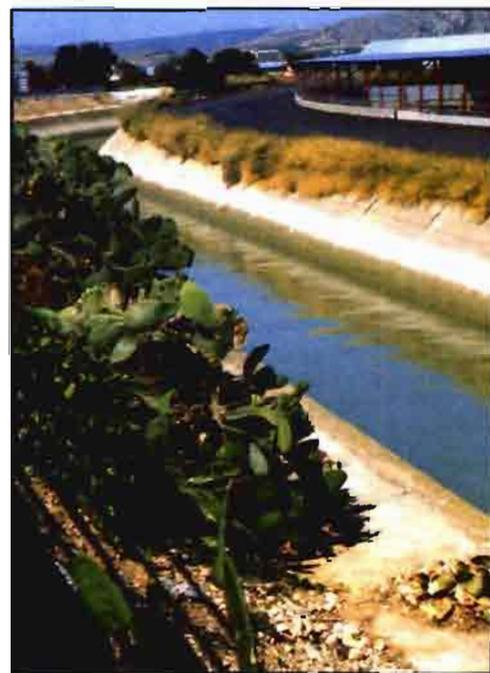
**E**n España, la aproximación a la cuestión hidráulica se ha producido casi siempre desde la óptica técnica e ingenieril y muy pocas veces desde la económica, lo cual ha sido coherente con una política hidráulica como la española, que ha centrado su atención en la regulación y oferta de agua, desatendiendo los aspectos relacionados con la racionalización y demanda de agua.

Una prueba de lo que acabamos de expresar es que la Administración hidráulica española ha invertido muchos miles de millones de pesetas en estudios y proyectos de construcción de posibles embalses e infraestructuras hidráulicas para aumentar la regulación y oferta de agua y, en cambio, no se ha gastado prácticamente nada en estudiar temas como la eficiencia económica del uso y gestión del agua, la renta de escasez y el coste de oportunidad del agua, la elasticidad de su demanda y otros aspectos relacionados con la economía del agua.

La descompensación entre los abundantes proyectos por el lado de la oferta y los escasos estudios por la parte de la demanda, adquiere una particular dimensión en el caso de la agricultura, sector que utiliza el 80% de nuestros recursos hídricos disponibles. En efecto, desde el punto de vista tecnológico, España dispone de un excelente *know-how* y de un buen conjunto de profesionales, tanto en la empre-

sa privada como en el sector público, que hacen de nuestro país uno de los líderes mundiales en sistemas y técnicas de riego. Algunas de las zonas regables proyectadas y transformadas por la Administración, así como muchas de las mejoras o nuevos regadíos realizados por la iniciativa privada en áreas de baja disponibilidad hídrica y alta productividad agraria, son un prodigio tecnológico y despiertan la admiración de los expertos foráneos que las visitan.

Pero de nuevo, el liderazgo en los temas técnicos se torna en atraso cuando se trata de analizar los aspectos de la economía del agua y la agricultura, aunque es justo reconocer que en la última década el panorama ha cambiado ligeramente. Así, a partir de principios de los noventa, empiezan a de-



Una obra hidráulica clave, el trasvase Tajo-Segura.

sarrollarse una serie de trabajos, estudios e investigaciones en el ámbito de la economía del agua. Estas iniciativas han estado casi siempre vinculadas a la Universidad y/o Centros de Investigación y han sido realizadas por profesores e investigadores que trabajan en el campo de la economía de los recursos naturales, bien sea desde la economía neoclásica o desde la ecológica.

Precisamente, el libro "Economía y Política de Gestión del Agua en la Agricultura", que acaba de ser editado por Mundi-Prensa y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se basa en el proyecto de investigación "La economía del agua y la competitividad de los regadíos españoles", desarrollado por profesores del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), que son, a su vez, los autores del libro, bajo



Comunidad de Regantes de Villoria (Duero), una de las estudiadas.

la dirección de José M<sup>a</sup>. Sumpsi. El mencionado proyecto de investigación fue financiado mediante un convenio suscrito en 1995 por la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza (MAPA) y la UPM.

El objetivo era escribir una obra aplicada, cuyo fin fundamental fuese evaluar, con la precisión que el método analítico permite, qué pasaría si las opciones de política de gestión del agua en la agricultura propuestas desde diferentes ámbitos, se llevaran a cabo en quince comunidades de regantes (cinco en el Duero, cuatro en el Guadalquivir, cinco en el Júcar y Segura y una en el Guadiana), que se ha apoyado en un importante trabajo de campo que ha suministrado la información necesaria para aplicar los modelos de simulación.

Pero, no es un libro puramente empírico, sino que presta atención a los problemas teóricos y conceptuales que la economía del agua plantea en general y, en particular, en la agricultura, el principal usuario de dicho recurso en muchos países. Por otro lado, tampoco se omiten los aspectos metodológicos de nuestra investigación, ya que, para valorar los resultados presentados en el libro, es necesario conocer la metodología que ha dado lugar a los mismos. Todo ello, aun a riesgo de introducir una cierta complejidad técnica que podría superar a muchos lectores potenciales.

El resultado final ha sido, pues, un producto híbrido, teórico y conceptual por un lado, aplicado y empírico por otro, cuya lectura interesa a alumnos y estudiosos del tema, a profesionales vinculados a la agricultura de regadío y responsables de la gestión del agua en el sector agrario.

### Conclusiones y recomendaciones

En el capítulo final del libro se recogen una serie de conclusiones y recomendaciones. La primera conclusión destacable es que las curvas de demanda de agua de riego son muy distintas según comunidades de regantes, lo que cuestiona seriamente la conveniencia de establecer una política tarifaria única para todas las zonas regables españolas.

La segunda conclusión es que la elasticidad de la demanda de agua de riego depende de variables estructurales (tamaños de explotación, orientación productiva y capacidad agrológica), tecnológicas (sistemas y técnicas de riego), institucionales (nivel organizativo y funcionamiento de la comunidad de regantes) y de disponibilidad de agua. Frente a unas pocas zonas regables con curva de demanda elástica, la mayoría presentan tramos iniciales muy prolongados de demanda inelástica.

Una importante conclusión, derivada

de lo anterior, es que en la mayoría de zonas regables habría que establecer tarifas muy elevadas para lograr una cierta reducción del volumen de agua de riego utilizada, lo que, además, implicaría una importante reducción de la renta de los regantes y una extensificación o abandono del regadío (elevado coste social de la política tarifaria). Todo ello pone en tela de juicio la idoneidad de la política tarifaria para lograr ahorros de agua, al menos en muchas de las zonas regables estudiadas.

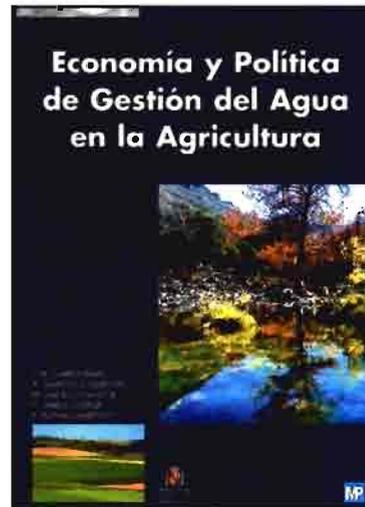
En las zonas regables donde la política tarifaria podría tener sentido desde la perspectiva del objetivo de ahorrar agua, el sistema de tarifas que se ha mostrado más eficiente es el que combina la penalización del consumo (aumento de tarifas) con la bonificación del ahorro (dotación de agua no utilizada), aunque el inconveniente de este tipo de sistema de tarifas es que en muchas zonas regables, especialmente las más antiguas, no es posible conocer el consumo de agua de cada regante.

La tercera conclusión es que la política más interesante para lograr un ahorro de agua es fomentar la realización de planes

### El incremento del coste del agua de riego agrícola no debería rebasar un cierto porcentaje de la renta de los regantes

de mejora y modernización de regadíos, mediante una subvención pública condicionada a la revisión (reducción) de la concesión de agua de la comunidad de regantes. Otra alternativa, cuando no proceda la realización de un plan de mejora y modernización de regadíos, es aplicar una política de revisión de los derechos concesionales mediante compensación económica a los regantes que cedan una parte de su concesión de agua.

La cuarta conclusión es que los mercados de agua sólo deben aplicarse para resolver problemas coyunturales y locales de escasez de agua, y siempre bajo la tutela de la Administración hidráulica para evitar las afecciones a terceros y el agrava-



Libro del autor (ver pág. 70, Agrolibrería).

miento de los problemas medioambientales. Por tanto, los mercados de agua deben ser restrictivos y fuertemente regulados, nunca mercados libres.

Más que el establecimiento de un mercado del agua como tal, lo que proponemos es la utilización de mecanismos de mercado (soluciones coasianas) para resolver ciertos problemas de reasignación temporal o definitiva de recursos hídricos. Un ejemplo de lo primero, es la cesión de

agua de la Comunidad de Regantes del Viar a la ciudad de Sevilla, mediante compensación económica a los regantes. De lo segundo, la negociación entre el Consorcio de Aguas de Tarragona, que financió un plan de mejora y modernización de la zona regable del delta del Ebro, y la Comunidad de Regantes, que a cambio cedió el ahorro de agua generado por dicho plan al mencionado Consorcio.

La quinta conclusión es que un cierto incremento de las tarifas del agua de riego es necesario para sufragar los gastos de explotación y conservación de las infraestructuras hidráulicas. No obstante, el incremento de tarifas debería ser distinto según cuenca y tipo de usuario, y en el caso de la agricultura, el incremento del coste del agua de riego no debería rebasar un cierto porcentaje de la renta de los regantes, al objeto de evitar una desmesurada pérdida de competitividad de nuestra agricultura de regadío.

Por último, en lo referente a la política de nuevos regadíos, nuestra recomendación es que las futuras zonas regables sean muy selectivas y de pequeña o mediana dimensión, tal como se contempla en el Plan Nacional de Regadíos, hecho público recientemente. Tres razones avalan esta recomendación. En primer lugar, las rigideces productivas impuestas por la PAC (cuotas, superficies de referencia, cantidades máximas garantizadas, etc.). En segundo, los impactos ambientales de muchas de las nuevas obras de regulación necesarias para dotar de agua a las nuevas zonas regables. Y, en tercer lugar, el elevado coste marginal del agua. En efecto, si en el futuro, como propone la Directiva Marco Comunitaria sobre el agua, se traslada a los regantes la totalidad de los costes de inversión de las infraestructuras hidráulicas necesarias para las nuevas zonas regables, muchas del interior no podrán soportar las tarifas resultantes. ■