



**LA FINANCIACIÓN AUTÓNOMA
DE SISTEMAS DE IRRIGACIÓN: APROXIMACIÓN
A UN CASO EN LA PALMA**

JOSÉ ANTONIO BATISTA MEDINA

INTRODUCCIÓN

Uno de los puntos más oscuros en los estudios de sistemas de irrigación españoles realizados por diversos autores (especialmente geógrafos) es la financiación. Muchos de los trabajos consultados suelen dedicar poco espacio al análisis de esta cuestión: unas líneas, un párrafo o, como mucho, un apartado. Ello obedece, por un lado, a las dificultades que se encuentran los investigadores al tratar de abordar los aspectos financieros de una organización de regantes (los directivos de éstas no siempre están dispuestos a que un «extraño» consulte y publique este tipo de datos), y, por otro, a que se suelen asociar a los economistas, que por su parte han dedicado muy pocos esfuerzos a su estudio.

Nosotros hemos tenido la suerte de poder estudiar con cierto detalle la financiación de una Comunidad de Regantes de La Palma (Los Saucos) desde una perspectiva antropológica. Nuestro objetivo en el presente trabajo es, dada la falta de espacio, mostrar brevemente en qué consiste la financiación autónoma de un sistema de irrigación, cuáles son sus características, etc. Pretendemos, simplemente, mejorar el conocimiento de un elemento fundamental en todo regadío.

Indicar, para situarnos, que el caso que estudiamos se localiza en el NE. de La Palma¹ y cuenta con poco más de 240 hectáreas de regadío (tierras dadas de alta en la actualidad) dedicadas mayoritariamente al cultivo de la plátanera. El minifundismo es acentuado, pues sólo unos pocos agricultores son propietarios de más de una hectárea en la zona de riego. Por otro lado, muchos poseen sus parcelas dispersas en tal área.

La mayor parte del agua empleada en el sistema la proporcionan los históricos e importantes manantiales de Marcos y Cordero. Con todo, la

reducción del caudal proporcionado por éstos ha obligado a la compra y arriendo de agua de otras partes (sobre todo de las galerías de Barlovento). Por último, señalar que la gestión del recurso hídrico es llevada a cabo por una Comunidad de Regantes creada en 1903 y legalizada en 1983.

EL REPARTO DE LOS COSTES DEL SISTEMA Y LOS INGRESOS-GASTOS DE LA COMUNIDAD DE REGANTES

Por lo general, los sistemas de irrigación requieren para lograr un adecuado funcionamiento grandes cantidades de dinero. Éste es necesario para la compra de diversos materiales indispensables para la construcción (o renovación) y el mantenimiento de los elementos de la infraestructura hidráulica, para el pago de los empleados de las asociaciones de regadío encargados de la distribución del agua y de otras tareas, etc. (véase Siy, 1982: 162). La importancia de sufragar estos gastos es enfatizada por Siy cuando, refiriéndose a sistemas gestionados por los agricultores, señala que «a menos que cada organización pueda establecer fuentes estables y fiables de ingresos para cubrir esos costes, las dificultades financieras podrían fácilmente llegar a convertirse en los mayores impedimentos para la supervivencia de la asociación» (Siy, 1982: 162).

En el presente caso, como, en general, en todos los sistemas de irrigación comunales, funciona lo que se denomina autonomía financiera. En ésta el dinero destinado a cubrir los costes corrientes de operación y mantenimiento (al igual que otros gastos de carácter general), sobre todo, y parte o la totalidad de los de capital² proviene, en gran medida, de las aportaciones de los regantes³.

Además, en el marco de la financiación autónoma, como veremos más abajo, son los miembros de la organización encargada de la irrigación los que deciden y controlan el gasto de los fondos⁴.

Una cuestión fundamental a la hora de financiar un sistema de riego es el reparto de los costes entre los usuarios de la forma más equitativa posible. Para ello se dispone de reglas (reglas de *inputs*, [Tang, 1992: 30, 94]) que determinan lo que debe aportar cada regante. En el caso que nos ocupa, al igual que en muchos otros sistemas autofinanciados, la principal fuente de financiación son las cuotas que pagan anualmente los propietarios de tierras en el área de servicio de la Comunidad (véase Small, 1989: 132). La asignación de las cantidades que deben pagar los usuarios (comuneros) se basa en las parcelas (superfi-



cie) que posee en propiedad cada uno. En tales cuotas no se tienen en cuenta factores como las plantas cultivadas, la calidad de los terrenos y el hecho de regar o dejar de hacerlo. En resumen, todo agricultor con parcelas de riego dadas de alta en la Comunidad debe pagar una parte para sufragar los gastos del sistema. Esas cuotas coinciden con lo que denominan Small y Carruthers (1991: 43) «cargas basadas en el área» (*area-based taxes*)⁵. En éstas sólo se tiene en cuenta la superficie total de un área de riego determinada, asignando a cada propietario una parte de los costes. La sencillez de este método se basa en que la única información requerida para determinar las cuotas son las tierras en propiedad (Bowen y Young, 1986: 217; véase también Small y Carruthers, 1991: 141). Como es obvio, al no ser necesarios datos acerca de la cantidad de tierra realmente cultivada y/o de los cultivos, los costes administrativos⁶ en los que incurre la Comunidad a la hora de determinar las cuotas son reducidos. Una ventaja de tal sistema es que provee a la organización encargada de gestionar el riego una fuente segura y estable de ingresos, con independencia de las variaciones estacionales o anuales en el uso del agua, tierras cultivadas, etc. (Doppler, 1977: 126).

Las contribuciones no son iguales sino proporcionales a la superficie (celemines) propiedad de cada comunero. Ello pretende lograr una distribución igualitaria (igualdad proporcional) de los costes, en tanto que los sujetos con más tierras y, por consiguiente, los que más se benefician de los servicios de riego son los que aportan una mayor cantidad de dinero (véase Seagraves y Easter, 1983: 667).

El importe de las cuotas ordinarias suele variar según los gastos anuales presupuestados por la Comunidad⁷. Debe tenerse en cuenta que el principal objeto de aquéllas es cubrir los costes del sistema de irrigación, por lo que a medida que aumentan éstos tienden a hacerlo también las cantidades que deben abonar los agricultores. En el periodo de 1983 a 1995 las cuotas han oscilado entre 1.500 (1983) y 3.400 (1994-1995) ptas./cel. (cuadro 1)⁸, es decir, entre 34.324 y 77.802 ptas./ha.

En esa etapa se tiende al crecimiento (gráfico 1), que es poco significativo (gráfico 2) si las cuotas se convierten en pesetas constantes de 1994.





CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS ORDINARIAS POR CELEMÍN (1983-1995)

AÑO	CUOTA*	V. P.	P. C.	V. P.
1983	1.500	—	3.051,0	—
1985	1.700	13,33	2.854,3	-6,44
1986	2.400	41,17	3.705,6	29,82
1987	2.400	0,00	3.520,8	-4,98
1988	3.000	25,00	4.200,0	19,29
1989	3.000	0,00	3.933,0	-6,35
1990	3.000	0,00	3.684,0	-6,33
1991	3.000	0,00	3.480,0	-5,53
1992	3.200	6,66	3.504,0	0,68
1993	3.200	0,00	3.350,0	-4,39
1994	3.400	6,25	3.400,0	1,49
1995	3.400	0,00	3.247,0	-4,50

FUENTE: Comunidad de Regantes. Elaboración propia. Notas: P.C.= Cuota en pesetas constantes de 1994. V.P.= Variación porcentual. (*) No se han añadido las cuotas extraordinarias, pero sí los incrementos efectuados en las ordinarias cuando fueron acordados.

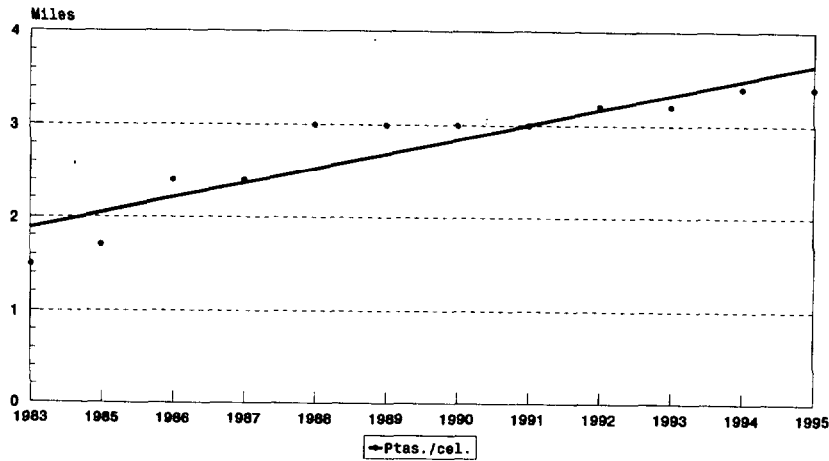
Como se puede ver en el cuadro 2, en la actualidad la mayor, y a veces casi única, fuente de ingresos son las cuotas abonadas por los regantes. De 1986 a 1995 constituyen entre el 89 y el 100% de los ingresos corrientes (media=94,55%), quedando el resto (ingresos secundarios) repartido en diversos apartados.

Estos fondos se destinan a sufragar los gastos anuales del sistema de irrigación. Se dedican, pues, al pago de los empleados de la Comunidad, a la compra de materiales diversos, a la realización de pequeñas obras, etc., etc. Teniendo en cuenta datos de 1986 a 1995 (cuadro 3 y gráfico 3) se comprueba que la mayor parte del dinero se destina al personal de tal entidad (fijo y temporal).

El objetivo de las cuotas no es pagar el agua, sino, como hemos visto, sufragar los gastos que tiene la Comunidad de Regantes anualmente (véase también Burriel de Orueta, 1971: 229)⁹. Tal recurso no tiene la consideración de otros *inputs* de un sistema agrícola (p. ej., los abonos), cuyo empleo viene precedido, por lo general, de la compra de determinadas unidades. En cambio, el acceso al agua en aquellos casos donde está unida a la tierra se basa en la posesión de parcelas de riego en el área servida por la organización local de regantes.

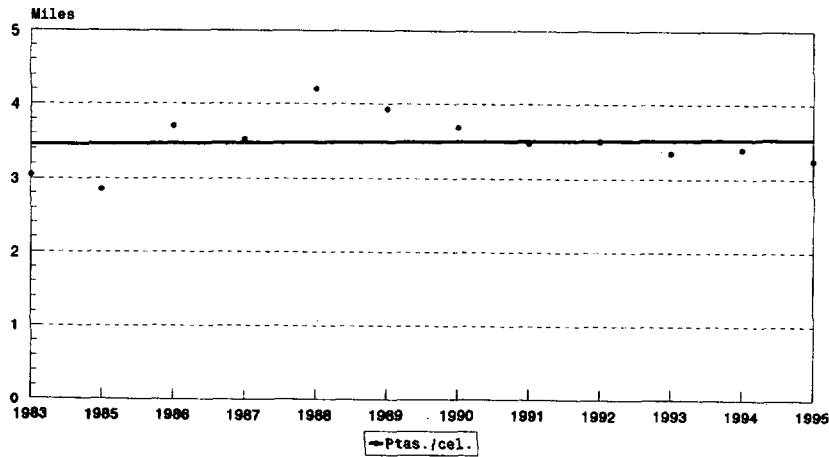


GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS ORDINARIAS POR CELEMÍN
(TENDENCIA 1983-1995)



NOTA: En pesetas corrientes. (FUENTE: Comunidad de regantes. Elaboración propia).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS ORDINARIAS POR CELEMÍN
(TENDENCIA 1983-1995)



NOTA: En pesetas constantes de 1994. (FUENTE: Comunidad de regantes. Elaboración propia).



CUADRO 2
INGRESOS (RIEGO) DE LA COMUNIDAD DE REGANTES (1986-1995)

AÑO	CUOTAS	IMPREV.	RENTAS	MULTAS	OTROS
1986	98,58	1,40	0,01	0,00	0,00
1987	99,65	0,03	0,24	0,06	0,00
1988	93,30	6,69	0,00	0,00	0,00
1989	89,77	10,22	0,00	0,00	0,00
1990	95,68	4,31	0,00	0,00	0,00
1991	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1992	99,94	0,00	0,00	0,05	0,00
1993	90,31	0,00	6,93	0,00	2,74
1994	89,55	0,00	8,00	0,01	2,42
1995	88,78	0,14	7,46	0,00	3,60

FUENTE: Comunidad de Regantes. Elaboración propia.

NOTA: Las cantidades son porcentajes de los ingresos totales.

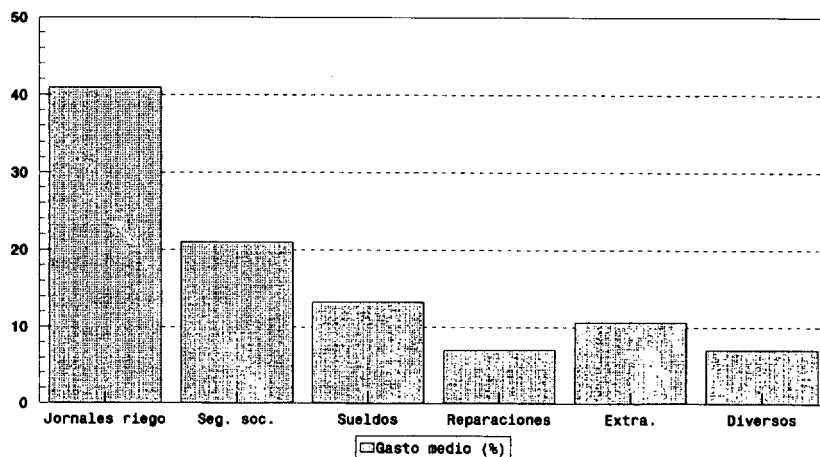
CUADRO 3
GASTOS (RIEGO) DE LA COMUNIDAD DE REGANTES (1986-1995)

AÑO	JOR. RIE.	S. SOC.	SUELDOS	REP.	EXTRA.	DIVER.
1986	33,98	19,26	13,47	13,57	11,59	8,12
1987	35,09	20,87	12,72	8,80	13,01	9,50
1988	42,19	19,65	11,83	6,83	13,03	6,46
1989	38,98	26,80	13,77	3,51	10,86	6,07
1990	42,94	23,66	14,26	3,07	10,68	5,38
1991	47,47	22,66	13,37	2,31	8,93	5,25
1992	34,57	19,73	13,57	14,42	11,89	5,81
1993	42,95	24,42	13,36	6,98	7,18	5,10
1994	39,56	18,28	13,29	7,92	10,17	10,77
1995	51,30	14,68	13,01	3,32	9,32	8,36

FUENTE: Comunidad de Regantes. Elaboración propia.

NOTAS: Las cantidades son porcentajes de los gastos totales. S. soc.= Seguridad social. Jor. rie.= Jornales riego.

GRÁFICO 3
GASTOS DE LA COMUNIDAD DE REGANTES
(MEDIA 1986-1995)



NOTA: Porcentajes del total. (FUENTE: Comunidad de regantes. Elaboración propia).

Aunque se indica que en estos casos ese recurso es «gratis» (Obiol Menero, 1984: 324; Burns, 1969: 561), creemos que ello no es del todo exacto. Es cierto que no se pagan las unidades de agua usadas, pues, como hemos visto, las cuotas que deben abonar los regantes por sus terrenos de regadío según su superficie no incluyen el volumen empleado ni tan siquiera tienen en cuenta el hecho de no irrigar; ahora bien, por su administración se incurre en determinados gastos que deben afrontar todos los usuarios. También Chabal (1993) critica esa afirmación, aunque emplea otro argumento: «... se lee a veces que el agua que irrigaba los perímetros valencianos era gratuita. Nada más incierto, claro está, pues la tierra de regadío —la que tenía el derecho al agua— podía ser veinte veces más cara que la de secano, que estaba definitivamente privada de este recurso...» (Chabal, 1993: 170-171). Así, se podría decir que el valor del agua aparece capitalizado en el de la tierra a la que está unida (Maass y Anderson, 1978: 412).

El hecho de que los propios usuarios sean los que cubren los costes del sistema crea las condiciones, según diversos autores, para que los gestores sean mejores en el desempeño de su cargo, más eficientes y también más responsables ante aquéllos¹⁰. Éstos, en suma, tratarán de ejecutar las funciones que tienen encomendadas lo mejor posible en tanto



que sus salarios, entre otras cosas, provienen directamente del dinero que aportan los regantes, que de recibir servicios inadecuados pueden dejar de abonar sus cuotas en el plazo acordado. Existe, pues, una ligazón financiera entre la labor de los administradores y los requerimientos y deseos de los usuarios. Sin embargo, en los sistemas comunales de irrigación como el que estudiamos la acción de este factor es limitada debido a que, salvo los empleados de campo (canaleros, fieles de agua...) y los de la secretaría, la mayoría de los individuos que ocupan posiciones de liderazgo en la organización no suelen recibir un salario. El fundamento de la responsabilidad de éstos es más de tipo social, aparte del hecho de que al ser también regantes les interesa que la gestión del agua sea lo más adecuada posible. En otras palabras, lo que hace coincidir, al menos en parte, los intereses de los gestores y de los regantes y que los primeros sean mejores en el desempeño de su cargo es la integración de ambos roles, pues en las Comunidades de Regantes los «líderes» son comuneros elegidos en junta general.

LAS CUENTAS DE LA COMUNIDAD

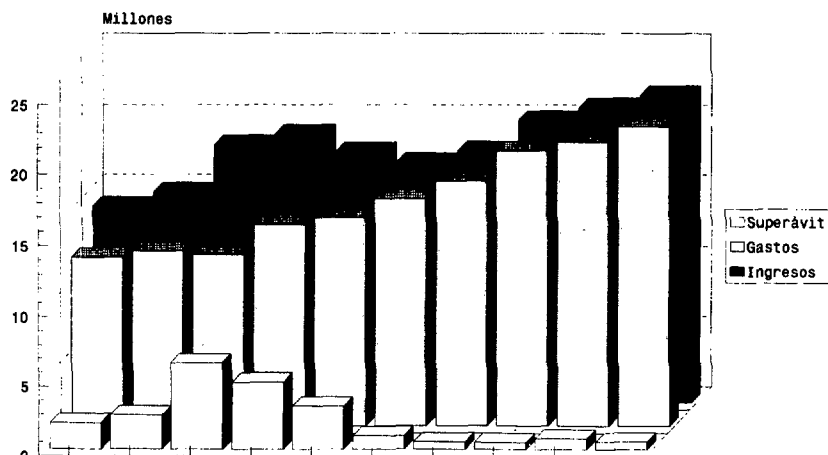
Un análisis de las cuentas recientes (1986-1995) de la Comunidad (gráficos 4 y 5) muestra que su funcionamiento financiero puede ser calificado, en términos generales, de positivo. Así, los ejercicios consultados acabaron con superávit, no siendo la deuda acumulada por impago de cuotas demasiado elevada. En los cuatro últimos años aquél ha oscilado entre 500.000 y 800.000 pesetas, aunque en los anteriores se situó casi siempre sobre los 2.000.000 de pesetas, con una cantidad máxima de 6.149.958 ptas. en 1988.

En pesetas corrientes tanto los ingresos como los gastos han ido aumentando, salvo algunas caídas puntuales. Ahora bien, si convertimos las cifras disponibles en pesetas de 1994, observamos que la tendencia es diferente en uno y otro caso (gráfico 6), pues los ingresos han tendido a caer ligeramente, aumentando los gastos. Para corregir tal evolución es necesario que la Comunidad reduzca los costes del sistema ¹¹ o bien incremente los ingresos. Esto último podría lograrse buscando fuentes de dinero secundarias, aunque una de las planteadas recientemente no ha encontrado, pese a su atractivo, suficiente apoyo ¹². Las cuotas a pagar por los regantes también pueden aumentar dentro de ciertos límites, pues un incremento elevado se encontrará con la fuerte oposición de los comuneros.



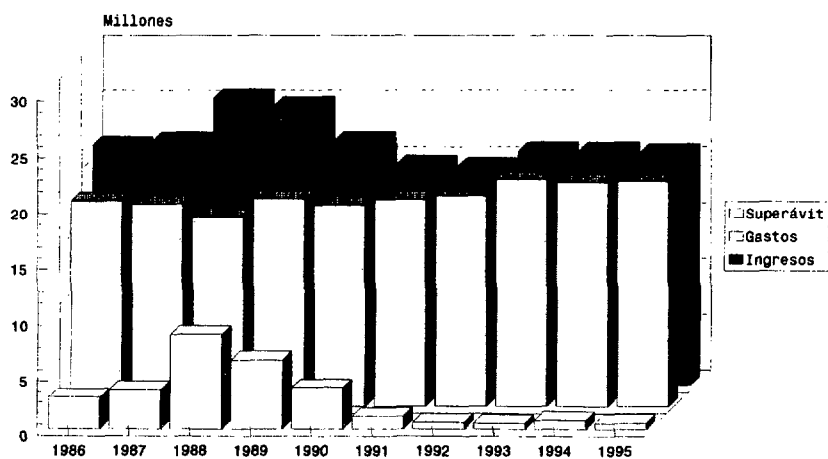


GRÁFICO 4
CUENTAS COMUNIDAD DE REGANTES EN PTAS. CORRIENTES
(1986-1995)



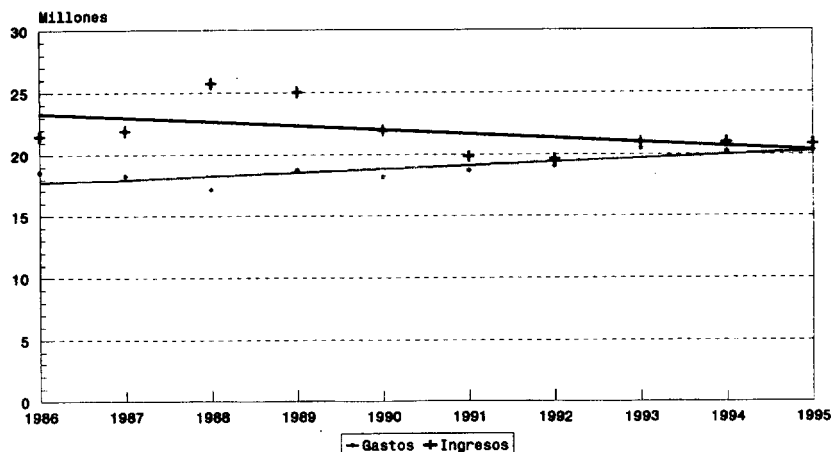
FUENTE: Comunidad de regantes. Elaboración propia.

GRÁFICO 5
CUENTAS COMUNIDAD DE REGANTES EN PTAS. CONSTANTES
(1986-1995)



NOTA: En pesetas constantes de 1994. (FUENTE: Comunidad de regantes. Elaboración propia).

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN INGRESOS-GASTOS EN PTAS. CONSTANTES
(TENDENCIA 1986-1995)



NOTA: En pesetas constantes de 1994. (FUENTE: Comunidad de regantes. Elaboración propia).

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

En la Comunidad de Regantes el órgano principal encargado de las cuestiones de tipo financiero es el Sindicato, esto es, la junta de gobierno o directiva. Tal organismo debe elaborar los presupuestos ordinarios, extraordinarios y adicionales que estime necesarios, fijar las cuotas que deben abonar los regantes, llevar a cabo la inversión de los fondos disponibles de acuerdo con los presupuestos aprobados, presentar a la Junta General una memoria detallada de los ingresos y los gastos habidos en un año dado, etc. (art. 13, Reglamento del Sindicato; véase también Maestre Rosa, 1969: 66, 67). Esto supone que la administración financiera es, en gran medida, centralizada. Sin embargo, los comuneros (no-directivos) juegan un papel fundamental en aquélla, pues, como acabamos de decir, los presupuestos y las cuentas deben presentarse a la asamblea de regantes para su aprobación (véase Maestre Rosa, 1969: 64). Son éstos los que tienen la capacidad de rechazar o dar el visto bueno a muchas de las decisiones tomadas primeramente por el Sindicato. Asimismo, se suelen nombrar, más en el pasado que en la actualidad, comisiones de comuneros con el objeto de examinar detenidamente las cuentas. Por otro lado, las discusiones y debates que se suscitan en las



reuniones comunales ayudan a mejorar algunas de las propuestas de la directiva.

En suma, la financiación autónoma sienta las bases y crea los incentivos necesarios para que aumente la implicación de los regantes en ésta y en otras funciones relacionadas con la operación y el mantenimiento del sistema de riego (ver Small, 1989, 1990; Small y Carruthers, 1991)¹³, pues en definitiva son ellos los que soportan los costes de éste y los principales interesados en reducirlos dentro de unos márgenes razonables, en que los fondos sean administrados convenientemente, etc.

La Comunidad no procede a recaudar las cuotas que deben abonar los regantes mediante recaudadores u otros empleados, sino que son los propios comuneros los que acuden a la secretaría a pagar cuando corresponde hacerlo. En la actualidad se permite fraccionar el pago, entregando la primera mitad antes de finalizar el mes de mayo y la restante en septiembre. Tal método de recaudación es sencillo y reduce los costes administrativos de la financiación¹⁴. El principal problema estriba en que puede conducir a un aumento del retraso en el pago de las cuotas; es decir, la pasividad inherente a este procedimiento es probable que reduzca su efectividad (Small y Carruthers, 1991: 110). En el sistema que estudiamos, si se producen retrasos se envían, pasado un tiempo, requerimientos de pago a los morosos antes de poner en práctica medidas más severas (p. ej., suspender el derecho al riego). Con todo, la mayoría de los regantes pagan voluntariamente.

El estudio realizado pone de manifiesto que la financiación autónoma de la irrigación ofrece, entre otras cosas, incentivos para que la entidad encargada de la gestión preste especial atención a la recaudación (Small y Carruthers, 1991: 52, 189; véase también Abel, 1976: 346-347). Uno de ellos es que el buen funcionamiento del sistema depende, en gran medida, de la disponibilidad de suficiente dinero, lo que hace que los directivos de la Comunidad y los regantes, en general, tengan gran interés en maximizar la cantidad recaudada. Debemos tener en cuenta para comprender ese interés que en los sistemas de regadío tradicionales los individuos que tienen adscritos roles de liderazgo o autoridad en la organización son, como hemos dicho, usuarios del agua, por lo que se benefician directamente de una eficiente gestión de tal recurso y del óptimo estado de conservación de los elementos de la infraestructura hidráulica (canales, estanques, «tanquillas» de reparto...).





LA MOROSIDAD EN EL PAGO DE CUOTAS Y SU CONTROL

La existencia de reglas que determinan con claridad la parte de los gastos que tiene que sufragar cada comunero no es una condición suficiente, aunque sí necesaria, para que la financiación sea exitosa (véase Tang, 1992: 31). Por diversos motivos, algunos regantes pueden considerar que la opción más «racional» es no abonar las cuotas y esperar a que lo hagan los demás. Con todo, el hecho de que ciertos sujetos no paguen no incidirá adversamente en el funcionamiento del sistema de irrigación si el número de los que pagan es elevado. Sin embargo, la generalización de esta conducta sí creará serios problemas internos al reducir los fondos disponibles (ver Small, 1990: 261; De los Reyes, 1985: 7) y los incentivos de los que sí abonan en el plazo fijado sus cuotas. Ello hace que sean fundamentales los medios para controlar y evitar esas conductas; esto es, para obligar a los posibles morosos a pagar. Así pues, junto con las reglas que determinan lo que debe aportar cada propietario de tierras en el área de riego, son indispensables las que fijan las sanciones a imponer a los que dejan de lado tal obligación u otras ¹⁵.

En nuestro caso, el medio de sanción más simple y menos severo es de tipo financiero. En las Ordenanzas se establece claramente que el regante que no abone sus cuotas dentro del plazo acordado debe satisfacer un recargo del 10% mensual sobre la cantidad a pagar (art. 10, párrafo 1), aunque se especifica que cuando hayan transcurrido tres meses consecutivos sin efectuar el pago de aquéllas y sus correspondientes recargos se podrán tomar otras medidas que veremos a continuación (art. 10, párrafo 2).

Un medio más duro para penalizar a los morosos es la suspensión del suministro, es decir, del derecho a usar el agua hasta el momento de pagar las cuotas ¹⁶. No cabe duda que nos encontramos ante una de las sanciones de mayor severidad y efectividad que se pueden adoptar, especialmente cuando la dependencia del regadío es elevada, esto es, cuando el acceso al recurso hídrico es fundamental para la producción agrícola o, en otros términos, para la supervivencia de las unidades familiares (ver Small y Carruthers, 1991: 192, 202; Tang, 1992: 101). En el sistema que estudiamos la suspensión del suministro se ha adoptado con insistencia para forzar el pago. Sin embargo, su aplicación no es instantánea, pues previamante se envían requerimientos de pago a los morosos, a los cuales se les otorga un plazo limitado (dos semanas) para satisfacer sus cuotas sin necesidad de perder el derecho al riego. Lue-

go, esa suspensión pasa primero por un periodo de amenaza que conduce a muchos regantes a pagar aquéllas (véase Sengupta, 1991: 132).

La ejecución de la prohibición de regar corresponde a los encargados de distribuir el agua. Para ello se confeccionan listas en las que aparecen registrados los regantes morosos, a lo cuales el acequero impide (o debe impedir) el acceso al recurso hídrico, es decir, el riego.

Esta sanción en los sistemas de regadío comunales tiene su fundamento en el carácter colectivo de la gestión del agua. Toda parcela (dada de alta) de la zona de riego tiene derecho al uso de una porción del caudal disponible; sin embargo, para que el aprovechamiento por parte de un agricultor determinado se lleve a cabo debe seguir las reglas establecidas para usar ese factor productivo. El acceso al agua no es «automático», sino que depende del seguimiento de la normativa comunal existente en torno a tal recurso. Por lo tanto, podemos estar de acuerdo con Valderrama y Escalante (1986: 197) en la afirmación de que «el control de la distribución del agua es un poderoso mecanismo de coerción de las comunidades, que les da el poder necesario para hacer cumplir las medidas que ejecutan».

El hecho de que la suspensión del suministro pueda llevarse a cabo con relativa facilidad se debe a factores, entre otros, de carácter espacial y social. Los sistemas de irrigación comunitarios suelen ser de pequeño tamaño y servir a un número relativamente reducido de personas. Esto unido a las estrechas relaciones sociales existentes en esas comunidades hace que el conocimiento personal acerca de los usuarios que poseen los gestores (también regantes) y empleados del reparto diario del agua sea mayor. El anonimato no es algo corriente en estos sistemas y ello, sin duda, contribuye a un mejor control de las conductas de los usuarios. Otro elemento clave para la ejecución de la suspensión del suministro es la centralización de la distribución del agua. En nuestro caso, como en muchos otros, el acceso a ese factor productivo tiene lugar a través de un acequero; es decir, no ocurre que cada regante proceda a tomarlo por sí mismo (distribución acéfala). La intervención de ese funcionario comunal hace más difícil que los regantes quebranten las reglas.

Otra medida, no usada desde hace varios años, es la interposición de demandas con el objeto de cobrar judicialmente las deudas cuando fallaban las anteriores. De cualquier modo, aparte de estas sanciones formales (recogidas en las Ordenanzas) se recurre, más en el pasado que en la actualidad, a otras informales y menos patentes que podríamos englobar en el epígrafe «presión social» (la ejercida por los miembros del grupo).



En el caso que estudiamos estas medidas son, al menos en la actualidad (tras legalizarse la Comunidad [1983]), bastante efectivas, pues en 1994 el número de expedientes (fichas de regantes) con deudas fue de 115, esto es, sólo el 7,64% de los que aún estaban vigentes a finales de ese año. En 1995 alcanzan los 145 (9,66%), lo que supone un incremento del 26,08%¹⁷. Con todo, podemos decir que en la historia reciente de la Comunidad la gran mayoría de los comuneros cumplen sus obligaciones financieras dentro del plazo acordado.

La mayor parte de los actuales morosos, según información (oral) obtenida en la secretaría de la Comunidad, son aquellos que poseen terrenos que no se riegan, propietarios ausentes cuyos posibles herederos no se hacen cargo de la totalidad de los pagos, etc. Lo que se desprende de los datos que poseemos es que la dependencia de muchos morosos actuales de la agricultura es baja o nula. De hecho, un análisis de la estructura de la propiedad de éstos muestra que sobresalen los que poseen hasta cinco celemines (1 cel.=437 m²) o 0,2185 ha. (el 89,56% del total), siendo, dentro de tal grupo, abundantes (el 36,25%) los propietarios de un celemín o menos (cuadro 4).

La reducida o nula dependencia de esos individuos de la agricultura hace que los incentivos para el cumplimiento de las obligaciones financieras sean mínimos al no obtener (u obtener pocos) beneficios económicos del regadío. Por otro lado, las consecuencias inmediatas de no pagar también son poco significativas en tanto que para muchos de estos sujetos el no poder acceder al agua de riego no es un grave problema. Sólo deben pagar las cuotas con sus correspondientes recargos.

Un problema de las medidas comunales establecidas para sancionar a los morosos es que, en la mayoría de los casos, sólo son efectivas para los individuos dependientes de la agricultura de regadío y/o residentes en el municipio. La suspensión del suministro, por ejemplo, es efectiva para los que cultivan sus tierras, pero no para un sujeto que las haya abandonado.

Asimismo, la presión social, más importante en el pasado, será fructífera si se vive en la comunidad. Diversos estudios sobre gestión comunal de recursos muestran que, efectivamente, la desvinculación del grupo tiende a reducir la eficacia de las reglas y de las medidas (formales o informales) empleadas para que sean seguidas aquéllas al perderse, entre otras cosas, el sentido de responsabilidad y obligación para con los intereses colectivos.





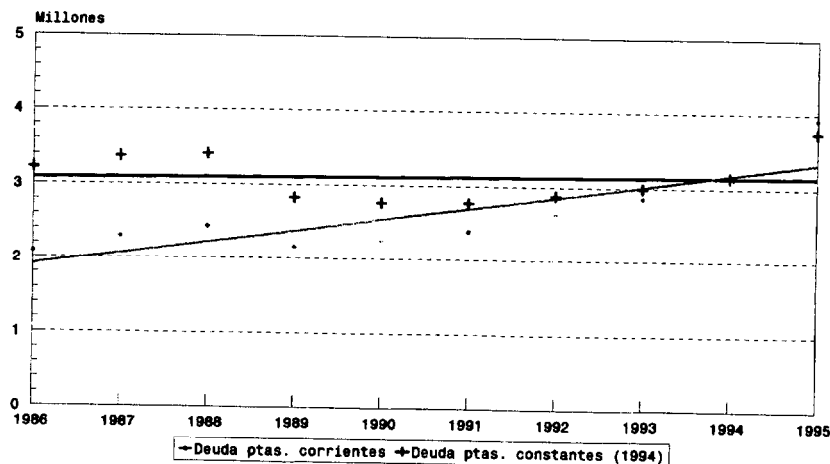
CUADRO 4
ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DE LOS MOROSOS DE 1994

CELEMINES	NÚMERO	%
Hasta 1	42	36,52
De 1 a 5	61	53,04
De 5 a 10	9	7,82
De 10 a 15	1	0,86
De 15 a 20	0	0,00
Más de 20	2	1,73

FUENTE: Comunidad de Regantes. Elaboración propia.

Para esos morosos sería efectiva la interposición de demandas judiciales. Sin embargo, el problema de tal medida estriba en que algunos no están localizados por la Comunidad. En otros casos las cantidades son tan reducidas que no compensan los engorrosos trámites del cobro judicial. Con todo, resulta claro que los gestores del sistema deben intentar cobrar al menos las deudas mayores, pues se tiende al crecimiento de la deuda total por impago de cuotas (gráfico 7).

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA POR CUOTAS IMPAGADAS
(TENDENCIA 1986-1995)



FUENTE: Comunidad de regantes. Elaboración propia.



RESUMEN Y CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos llevado a cabo un breve estudio de la financiación de un sistema de irrigación comunal del norte de La Palma. Nuestro objetivo ha sido mostrar algunas de las características y analizar el funcionamiento de la autofinanciación en ese caso desde una perspectiva antropológica.

En un sistema de riego en el que funciona la financiación autónoma sus gastos son sufragados, en gran medida, mediante las aportaciones periódicas de los miembros de la organización (p. ej., una Comunidad de Regantes), en el seno de la cual, además, se decide y controla colectivamente el gasto de los fondos. Ello hace que los regantes-propietarios tengan importantes incentivos para interesarse por las cuestiones financieras y otras relacionadas con la operación y el mantenimiento del sistema de irrigación. En el caso que estudiamos, al igual que en toda Comunidad de Regantes, esa implicación está institucionalizada, pues en las Ordenanzas y Reglamentos se recogen las funciones de la directiva y de los comuneros en lo que atañe a la financiación del sistema. Es cierto que la gestión financiera corresponde en gran medida al Sindicato; ahora bien, la intervención de los demás sujetos con intereses en el sistema (tierras de regadío) también es considerable al ser los que, entre otras cosas, aceptan o rechazan muchas de las decisiones tomadas previamente en el seno de aquel órgano. Los regantes no son meros usuarios de un recurso gestionado colectivamente, sino miembros activamente implicados en todo lo que se refiere a la administración del agua. En suma, el hecho de ser ellos los que afrontan los costes del sistema crea las condiciones para que se interesen por administrar los fondos convenientemente, por mantener los gastos dentro de ciertos márgenes o reducirlos, etc.

La financiación autónoma no fundamenta por sí misma la responsabilidad de los gestores (directivos), pues éstos no reciben un salario de lo que pagan los comuneros anualmente. Lo que hace coincidir, al menos en parte, los intereses de los directivos y de los regantes, y que los primeros sean más eficaces en la ejecución de sus funciones es, como hemos visto, la integración de ambos roles. La incidencia de la financiación autónoma en las conductas es más significativa en los empleados de la Comunidad, pero especialmente en los encargados de distribuir el agua, pues éstos sí obtienen un salario del dinero que aportan los regantes-propietarios¹⁸, lo cual les incentiva para realizar su trabajo de la mejor forma posible.

También hemos visto que en las organizaciones autofinanciadas intervienen una serie de factores que hacen que se preste especial atención a la recaudación. El principal es que los fondos para la operación y el mantenimiento del sistema de irrigación dependen casi exclusivamente del dinero que aportan los regantes, por lo que los miembros tienen especial interés en aumentar la tasa de recaudación. Para ello pueden emplearse diversos incentivos (p. ej., buenos servicios de riego), establecerse facilidades, y, sobre todo, sanciones para los que no paguen sus cuotas.

En los sistemas de riego comunales se emplean diversas sanciones (desde formales a informales), pero, sin duda, una de las más corrientes y efectivas es la prohibición de regar hasta que sean pagadas las cuotas. El problema reside en que ésta y otras sanciones sólo son eficaces si la dependencia de la agricultura de riego es elevada y se reside en la propia comunidad. Así, por ejemplo, el hecho de no poder regar no será problemático para un miembro que no se dedique a la agricultura. Por ello es importante contar con otras medidas como la posibilidad de interponer demandas para lograr el cobro por vía judicial. Con todo, en último término la posibilidad de aplicar muchas de estas sanciones (y su efectividad) depende de que las organizaciones locales de regantes sean reconocidas legalmente por la Administración; es decir, de que se les dote de personalidad jurídica, pues ello legitima las medidas que puedan adoptar en un momento dado.





BIBLIOGRAFÍA

- ABEL, M. E. 1976. «Irrigation systems in Taiwan: management of a decentralized public enterprise». *Water Resources Research* 12(3): 341-348.
- BOTTRALL, A. 1977. «Evolution of irrigation associations in Taiwan». *Agricultural Administration* 4: 245-250.
- BOWEN, R. L. y R. A. YOUNG. 1986. «Allocative impacts of alternative methods of charging for irrigation water in Egypt». En Easter (Ed.), 1986: 211-223.
- BURNS, R. I. 1969. «Irrigation taxes in early mudejar Valencia: the problem of the *alfarda*». *Speculum* XLIV(4): 560-567.
- BURRIEL DE ORUETA, E. 1971. *La huerta de Valencia. Zona Sur. Estudio de Geografía Agraria*. Valencia: Institución Alfonso el Magnánimo. Diputación Provincial. Caja de Ahorros.
- CHABAL, J.P. 1993. «Gestión del agua: elogio de los antiguos regímenes». *Mundo Científico* 132(13): 170-171.
- DE LOS REYES, R. 1985. «Managing through persuasion: experiences in a Philippine community irrigation system». *Philippine Sociological Review* 33(3-4): 5-18.
- DOPPLER, W. 1977. «Towards a general guideline of irrigation water charging policy». *Agricultural Administration* 4: 121-129.
- EASTER, K. W. 1990. «Inadequate management and declining infrastructure: the critical recurring cost problem facing irrigation in Asia». En Sampath y Young (Eds.), 1990: 217-245.
- Ed. 1986. *Irrigation investment, technology, and management strategies for development*. Boulder and London: Westview Press.
- MAASS, A. y R. L. ANDERSON. 1978. *... and the desert shall rejoice. Conflict, growth, and justice in arid environments*. Cambridge: MIT Press.
- MAESTRE ROSA, J. 1969. *Comunidades de Regantes. Concepto, naturaleza jurídica y regulación positiva*. Barcelona: Bosch.
- OBIOL MENERO, E. M. 1984. «L'organització de les Comunitats de Regants a l'horta de la Plana». *Boletín de la Sociedad Castellonense de Cultura* LX (abril-diciembre): 319-330.

- QUIRANTES, F. 1981. *El regadío en Canarias*. Interinsular Canaria, Departamento de Geografía (Universidad de La Laguna).
- SAMPATH, R. K. 1992. «Issues in irrigation pricing in developing countries». *World Development* 20(7): 967-977.
- SAMPATH, R. K. y R. A. YOUNG. Eds. 1990. *Social, economic, and institutional issues in third world irrigation management*. Boulder and London: Westview Press.
- SEAGRAVES, J. A. y K. W. EASTER. 1983. «Pricing irrigation water in developing countries». *Water Resources Bulletin* 19(4): 663-672.
- SENGUPTA, N. 1991. *Managing common property. Irrigation in India and the Philippines*. New Delhi, Newbury Park and London: Sage.
- SIY, R. 1982. *Community resource management. Lessons from the zanjera*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- SMALL, L. 1987. *Irrigation service fees in Asia*. London: ODI/IIMI Irrigation Management Network Paper 87/1c.
- 1989. «User charges in irrigation: potentials and limitations». *Irrigation and Drainage Systems* 3: 125-142.
- 1990. «Financial tools for improving irrigation performance». En Sampath y Young (Eds.), 1990: 247-267.
- SMALL, L. e I. CARRUTHERS. 1991. *Farmer-financed irrigation. The economics of reform*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, International Irrigation Management Institute.
- SUMPSI VINAS, J. M. 1994. «El régimen económico-financiero del agua y la agricultura». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 167: 59-88.
- SVENDSEN, M. 1993. «The impact of financial autonomy on irrigation system performance in the Philippines». *World Development* 21(6): 989-1005.
- TANG, S.Y. 1992. *Institutions and collective action. Self-governance in irrigation*. San Francisco: ICS Press.
- VALDERRAMA FERNÁNDEZ, R. y C. ESCALANTE. 1986. «Sistemas de riego y organización social en el Valle de Colca. Caso Yanque». *Allpanchis* 27: 179-202.





NOTAS

1. El trabajo de campo fue realizado en Los Sauces desde el verano de 1993 a las navidades de 1995. Sería imposible nombrar una a una a todas las personas que me han ayudado, de un modo u otro, en este estudio. Con todo, creo necesario mostrar mi más sincera gratitud a los empleados y directivos de la Comunidad de Regantes, que han confiado plenamente en mí, aparte de responder a mis constantes preguntas. Como antropólogo he sido, sin duda, un auténtico afortunado por las facilidades con las que me he encontrado. Por último, mi agradecimiento a María N. Lorenzo Pérez por sus comentarios y recomendaciones.

2. «Los *costes de capital* de la irrigación son esos costes asociados con la construcción inicial, mejora y rehabilitación mayor de las instalaciones de riego» (SMALL y CARRUTHERS, 1991: 20). Son, por lo tanto, más esporádicos. Los *costes corrientes* serían los ligados a la operación y el mantenimiento del sistema de riego.

3. En palabras de SMALL (1990: 254): «(En la autonomía financiera) la agencia de irrigación debe obtener, directamente de los usuarios del agua, una porción significativa de los fondos necesarios para operar y mantener las instalaciones de riego».

4. Ver SMALL (1987: 5; 1989: 131; 1990: 253, 254), SVENDSEN (1993: 990), SMALL y CARRUTHERS (1991: 48).

5. SMALL y CARRUTHERS (1991: 41) distinguen éstas de las que denominan cuotas basadas en el área (*area-based fees*), que también tienen como base la superficie aunque introducen otros factores como, por ejemplo, la tierra en cultivo (no regable) en una estación dada e incluso las plantas cultivadas.

6. Éstos dependen, al menos en gran medida, del grado de complejidad del sistema de cuotas establecido (SMALL y CARRUTHERS, 1991: 116).

7. Decimos «suele» porque no siempre ocurre así. De hecho, en 1995 la cuota se mantuvo en 3.400 ptas./cel. (aunque según los gastos presupuestados hubiese sido necesario su incremento) gracias al superávit esperado de la administración del agua de abasto, también en manos de la Comunidad. Así, en la junta general celebrada en diciembre de 1994 se indica que con tal cuota «se llegaría al final de ejercicio con un déficit de cerca de dos millones de pesetas para la administración de las aguas de riego, pero que, por otro lado, se puede compensar este déficit con el superávit que pueda arrojar la administración de las aguas de abasto...» (junta general de 18 de diciembre de 1994).

8. Aparte de las cuotas ordinarias existían, más en el pasado que en la actualidad, otras extraordinarias («derramas») acordadas en las juntas generales e impuestas a cada comunero según los celemines en propiedad. Se empleaban para sufragar gastos urgen-

tes e indispensables, o bien para afrontar los ya previstos en una situación de falta de fondos.

9. Burriel de Orueta capta, en su estudio de sistemas de riego de la zona sur de la Huerta de Valencia, perfectamente esta idea: «El regante no tiene que pagar por el agua, puesto que su derecho a usarla para el riego está unido a su derecho de propiedad de tierras afectadas por la acequia. Sin embargo, la Comunidad, en cuanto a organización común de los regantes, tiene necesariamente unos gastos que se han de sobrellevar por todos; las obras y arreglos, los salarios a empleados, etc..., exigen unos recursos comunitarios» (BURRIEL DE ORUETA, 1971: 229). QUIRANTES (1981, II: 160), sin embargo, al analizar las Comunidades de Regantes de La Gomera, cae en varias contradicciones al hablar en un mismo párrafo de «precio del agua» según los gastos y de acuerdo con el agua que se recibe: «El precio del agua está en función de los gastos comunes... A diferencia de lo que ocurre con las Comunidades de Aguas privadas, no se trata de una cuota, sino del pago del precio del agua en razón a la que se recibe, naturalmente en relación con las dimensiones de la explotación regada». Ahora bien, en las Comunidades de Regantes no se paga, por lo general, el agua, sino sus gastos. Por otro lado, el término «precio» sólo debe usarse cuando existan mercados de tal recurso (SUMPSI VÍÑAS, 1994: 63).

10. Ver SMALL (1989: 126, 133, 1990: 254, 255), SAMPATH (1992: 975), SMALL y CARRUTHERS (1991: 52, 70). Según estos últimos (1991: 52): «Los gestores del sistema, sabiendo que deben depender de los fondos recaudados de los usuarios, probablemente estarán más preocupados por la calidad de los servicios proveídos».

11. Una medida planteada por los directivos de la Comunidad y por muchos regantes es la reducción de los gastos en personal gracias al establecimiento de un sistema de distribución sin «guardadores» (distribuidores).

12. Consiste en crear una pequeña planta embotelladora de agua.

13. Decimos esto último, pues, como señalan SMALL y CARRUTHERS (1991: 53), al llevar a cabo ellos mismos ciertas tareas pueden reducir las cantidades que deben pagar.

14. Éstos incluyen los de establecer las cuotas y los de aplicación (incluyendo la recaudación) (SMALL y CARRUTHERS, 1991: 110; SMALL, 1989: 137).

15. Ver SMALL y CARRUTHERS (1991: 202), TANG (1992: 18, 31), SIY (1982: 12, 151, 153), EASTER (1990: 234).

16. Esta medida aparece recogida en el artículo 10 de las Ordenanzas: «Cuando hayan transcurrido tres meses consecutivos sin verificar dicho pago y los recargos podrá prohibírsele (al moroso) el uso del agua...».

17. Muchas de estas deudas se cobran tras enviarse los requerimientos de pago.

18. De acuerdo con BOTTRALL (1977: 247-248): «El hecho de que los presupuestos para la operación de las Asociaciones de Irrigación dependan de la recaudación de cuotas de los miembros provee al *staff* de gestión más incentivos para ser eficientes, pues una pobre recaudación con el tiempo requerirá una reducción de los miembros del *staff*».