
Prólogo

El agua subterránea en la isla de Tenerife —que supone el 91% del agua utilizada— es un recurso de propiedad privada y se comercializa mediante el sistema de mercado. De hecho, los mercados de agua en Tenerife suelen considerarse modelos de los que aprender para solucionar problemas de gestión del agua en el resto de España. La idea implícita es que los mercados, como reflejo de la iniciativa privada, constituyen una manera más adecuada y eficiente de gestión del agua que la habitual gestión pública de este recurso que, con importantes limitaciones, predomina en el resto del país. Esta imagen genérica que contrapone una *gestión privada-eficiente* a una *gestión pública-ineficiente* no es compartida por todos, y refleja, más bien, un tópico bastante extendido desde el momento en el que no se explicita con claridad qué es lo que subyace en cada una de esas opciones.

En realidad, y aunque se suelen poner como ejemplo, hay muy poca gente que conozca bien el funcionamiento de los mercados de agua de Tenerife y sus características. Es más, no existe ningún estudio detallado —o al menos no se ha publicado— sobre estos mercados, lo que no impide que se mantengan los tópicos y que, por ejemplo, el Banco Mundial los incluya en una de sus publicaciones como uno de los ejemplos a seguir en América Latina. El problema es que tampoco el propio Banco Mundial los ha estudiado, y los presenta de forma idealizada, sugiriendo que en ellos reina la competencia perfecta. Algo que, obviamente, no es cierto.

En cuanto a la tan criticada gestión pública del agua, parece que tampoco es muy bien conocida. De hecho, en su análisis del marco jurídico de la política hidráulica y refiriéndose a la España peninsular, Moreu argumenta que sólo formalmente se puede decir que exista tal gestión pública, pues, en realidad, «La Administración ha estado legalmente maniatada frente a ese capitalismo agrario salvaje» (1999: 810) que ha aplicado continuamente recetas ultraliberales en la gestión del agua, hasta llevarnos a la situación actual. En otras palabras, no ha habido una Administración a la que se le haya permitido ejercitar las funciones y competencias de administrar el agua, por lo que no tiene sentido criticarla. Al contrario, habría que estudiar qué Administración es la adecuada para la gestión del agua y qué competencias la capacitarían para llevarla a cabo.

Nuestro estudio de los mercados de agua en Tenerife es el primero que se realiza en profundidad, y es necesario reconocer que no habría sido posible sin la colaboración de pequeños y grandes propietarios e intermediarios de agua, agricultores, usuarios urbanos y concejales de varios ayuntamientos. Asumimos que muchas de las cuestiones abordadas en este trabajo (por ser el primero sobre el tema) requerirán un análisis más detallado más adelante.

Para estudiar los mercados hemos seguido una perspectiva de economía institucional, es decir, hemos tratado de considerar el mercado como un mecanismo institucionalizado de intercambio que tiene sus reglas. Por eso, un aspecto muy destacado del trabajo ha consistido en estudiar cuáles son esas reglas y cómo se han configurado y, finalmente, en ver si se aplican o no. Más concretamente, nos interesaba entender las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál es la dimensión de los mercados de agua? ¿Qué tipo de mercados existen? ¿Cómo se generan los precios? ¿En qué medida reflejan los precios la escasez de agua o los acuerdos entre vendedores? ¿Son mercados creadores de precios o mercados con precios implícitamente administrados?
- ¿Existen reglas para los mercados? ¿Cuáles son? ¿Cómo se han configurado? ¿Cuál es su grado de cumplimiento?

- ¿Qué papel desempeñan las organizaciones básicas (comunidades de aguas)? ¿Cómo funcionan dichas comunidades? ¿Qué papel desempeña la Cámara Insular de Aguas? ¿Qué función cumple el Consejo Insular de Aguas?

Las instituciones o reglas del juego constituyen, por tanto, el aspecto fundamental de nuestro estudio, siendo nuestro punto de partida el que esas instituciones pueden cumplir, en un sentido amplio, dos funciones: una instrumental u orientada a la resolución de problemas, también en un sentido amplio, y otra ceremonial o formal, que consiste en el mantenimiento del *statu quo*, del poder, etc. Lo habitual es que ambas funciones aparezcan combinadas y que al mismo tiempo haya un cierto grado de conflicto entre ellas. En nuestro estudio, los resultados obtenidos muestran la existencia de dos perspectivas opuestas. Para los propietarios y vendedores de agua «que, en buena medida, controlan la actual situación», existe un «mercado que funciona», con algunos defectos, pero en el que existe competencia y transparencia, y donde predomina la función instrumental y se resuelven los problemas de la mejor manera posible. Por el contrario, para los propietarios, vendedores y usuarios de agua «que apenas tienen capacidad de decisión», hay, ciertamente, un mercado, pero caracterizado por muchos abusos, ante los que «se sienten indefensos». Obviamente, existen numerosísimas transacciones de agua, pero son consideradas por este grupo como un «mercado ficticio», en el que hay poco que negociar.

En opinión de los investigadores de este proyecto, una conclusión razonable es que, si bien es obvio que existe una función instrumental, puede considerarse que ésta se halla fuertemente condicionada por la función ceremonial. En otras palabras, se compra y se vende agua, pero en unas condiciones de falta de competencia, transparencia e información que llevan a muchos pequeños propietarios y usuarios a sentirse indefensos ante los abusos existentes.

Federico Aguilera Klink