

# Transferencia de la gestión del riego

## Directrices



INSTITUTO  
INTERNACIONAL  
DEL MANEJO  
DEL AGUA



SOCIEDAD  
ALEMANA DE  
COOPERACIÓN  
TÉCNICA (GTZ)

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación



# Transferencia de la gestión del riego

Directrices

**Douglas L. Vermillion**

Consultor

y

**Juan A. Sagardoy**

Funcionario Técnico Principal (Gestión del Agua)

Servicio de Recursos, Fomento y Aprovechamiento de Aguas

FAO

ESTUDIO FAO  
RIEGO Y  
DRENAJE

58



INSTITUTO  
INTERNACIONAL  
DEL MANEJO  
DEL AGUA



SOCIEDAD  
ALEMANA DE  
COOPERACIÓN  
TÉCNICA (GTZ)

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación



Roma, 2001

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-304308-3

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Publicaciones y Multimedia de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2001

# Prólogo

Las presentes directrices han sido elaboradas para asistir a los políticos, planificadores, técnicos y otros agentes implicados, en la decisión de adoptar una política de TGR, y en el caso de que se adopte, en la formulación de un programa efectivo. Un programa de estas características es el que tiene como resultado un proceso de transferencia de las funciones de la agencia de riego a las Asociaciones de Usuarios apropiado, satisfactorio y sostenible, que fomente un desarrollo equitativo en las áreas rurales.

Las presentes directrices no son un modelo universal sobre cómo diseñar y llevar a cabo un programa de transferencia de la gestión del riego (TGR). A excepción de algunos principios básicos, no se hace ninguna recomendación categórica. Las recomendaciones siempre aparecen con balances políticos comparativos, que deben ser sopesados y aceptados por los participantes. La TGR es tan compleja y diversa, que la formulación y ejecución de los programas de TGR, a menudo requiere una gran experimentación, negociación, aprendizaje, ajustes y reajustes. No es posible tener un modelo universal y seguirlo como una receta. El término "directrices" debería entenderse más como una herramienta de referencia para planificadores y expertos técnicos, que como un guión para la ejecución directa.

Las directrices intentan presentar un conjunto completo de principios, pasos, opciones y métodos, que puedan ser aplicables en los programas de TGR en diferentes países, aunque no todos los pasos o los métodos serán necesarios o posibles en todos ellos. Sin embargo, es importante que los planificadores y otros agentes de la reforma tengan la oportunidad de revisar todos los aspectos potenciales de este fenómeno, complejo e importante.

Esta publicación extrae las conclusiones de la investigación y la experiencia práctica del pasado decenio en planificación, ejecución y evaluación de programas de transferencia de la gestión del riego en el mundo. A inicios de los años 80, los enfoques participativos en gestión del riego y en los programas de transferencia llegaron a ser un elemento importante en los esfuerzos de muchos países para mejorar el desempeño de sus regadíos.

El Instituto Internacional del Manejo de la Irrigación (IWMI)<sup>1</sup> ha hecho de tales programas un tema central de su investigación y de sus programas de apoyo a la política. Desde su inicio, el IWMI ha realizado estudios de investigación sobre TGR en Bangladés, China, Colombia, Estados Unidos, India, Indonesia, México, Nigeria, Níger, Pakistán, Sri Lanka, Sudán y Turquía.

---

<sup>1</sup> El Instituto Internacional del Manejo de la Irrigación (IIMI), uno de los 16 centros apoyados por el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GICAI), se constituyó por una ley del Parlamento de Sri Lanka. Dicha ley ha sido objeto recientemente de una enmienda, con la finalidad de cambiar el nombre del IIMI a Instituto Internacional del Manejo del Agua (IWMI).

La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ)) ha participado y ha apoyado financieramente una extensa investigación comparativa en este área. La FAO ha prestado asistencia técnica para la transferencia de la gestión del riego en varios países de Asia, América Latina y África, principalmente en las áreas relacionadas con la comunicación y la divulgación de información sobre el programa, la creación y fortalecimiento de instituciones, programas de formación para las AUA y reformas legales. Estas organizaciones han combinado su experiencia y conocimientos en la elaboración de estas directrices. Por lo tanto, este trabajo constituye un excelente ejemplo de cooperación entre tres organizaciones, que a pesar de tener diferentes objetivos, han contribuido a alcanzar una meta común.

Las directrices han recogido también la experiencia de numerosos profesionales que han presentado trabajos y discutido sus experiencias en reuniones internacionales. La Conferencia Internacional sobre Transferencia de Gestión del Riego celebrada en Wuhan, China, en Septiembre de 1994 y la Reunión de Expertos de la FAO sobre Transferencia de Gestión del Riego, celebrada en Bangkok y Chiang Mai, Tailandia, en 1995, son también ejemplos de importantes fuentes de información. Con la intención de mantener unas directrices lo más simples y concisas posibles, se ha evitado el uso de notas y referencias, aunque en el Anexo 1 se facilita una lista de referencias sugeridas para los lectores que deseen profundizar en el tema.

Cualquier comentario o sugerencia sobre estas directrices, particularmente con respecto a su utilidad y relevancia para las condiciones específicas del país del lector, serán bien recibidos. Estos comentarios pueden enviarse al Director de la Dirección de Fomento de Tierras y Aguas, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, y/o al Director General del IWMI, P.O. Box 2075, Colombo, Sri Lanka.

## Agradecimientos

Diferentes miembros del personal del IWMI, la GTZ y la FAO han contribuido con información y comentarios útiles en el desarrollo de estas directrices. Del IWMI han participado el Sr. Seckler, Director General; Sr. Merrey, Subdirector General; C. Garcés-Restrepo, Líder del Programa en México; D.J. Bandaragoda, Especialista Senior en Gestión y Bárbara Van Koppen, Investigadora. Del personal senior de la GTZ han participado W. Huppert, C. Hagen, K. Urbano y A. Vallentin.

De la FAO, merece un agradecimiento especial H. Wolter, Director de la División de Tierras y de Aguas (AGL) por su apoyo continuo en la preparación de las directrices, así como E.S. Funes, Director de la División de Desarrollo Rural (SDA) por contribuir con su experiencia personal y su apoyo a esta actividad conjunta. S. Burchi, Oficial Jurídico Senior de la Oficina Legal (LEGN), y J. Vapnek, Oficial Jurídico (LEGN), han contribuido en todos los aspectos relativos a las reformas legales, así como también a revisiones sustantivas del texto. M. Smith, Oficial Senior en la Gestión del Riego de AGLW, ha aportado también valiosas sugerencias y material.

Se agradece también a P. Wolff, Profesor de la Universidad de Kassel, Alemania, y a J.de Haas del Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica (Bundesministerium für Zusammenarbeit (BMZ)) su gran apoyo y sus valiosas sugerencias al IWMI en su trabajo sobre la transferencia de la gestión del riego. Sin el generoso apoyo financiero del BMZ no se podría haber realizado la mayoría de la investigación que ha permitido el desarrollo de estas directrices. La Fundación Ford, el Gobierno de Holanda, el Banco para el Desarrollo Asiático y el Banco Mundial también han apoyado las actividades de TGR, que han aportado experiencia e información que se ha aprovechado en la elaboración de estas directrices.

Además, se agradecen las sugerencias al borrador previo a estas directrices a T. Herman, Banco Mundial; B. Bruns, Consultor; H. Garduño, Consejero de la Comisión Nacional del Agua (CNA), México; P. Martínez, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), México; M. Contijoch, Director del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), México; y A. Musch, Consultor. Agradecer también la eficacia y capacidad del personal de secretariado de la FAO.

Finalmente, los autores aceptan la responsabilidad única del contenido de estas directrices. Las opiniones incluidas en el texto pertenecen a los autores y no representan necesariamente las del IWMI, la FAO o la GTZ.

## Lista de acrónimos

AUA	Asociación de Usuarios del Agua
IWMI	Instituto Internacional del Manejo del Agua
ONG	Organización No Gubernamental
OyM	Operación y Mantenimiento
PSA	Proveedor del Servicio de Aguas
TGR	Transferencia de la Gestión del Riego

# Índice

	Página
1. INTRODUCCIÓN	1
¿Por qué se han elaborado estas directrices?	1
¿Qué es la transferencia de la gestión del riego (TGR) y cuáles son sus implicaciones?	1
¿Por qué se ha generalizado la transferencia de la gestión del riego?	2
¿Cómo están organizadas estas directrices?	3
<b>FASE 1: MOVILIZACIÓN DEL APOYO</b>	<b>5</b>
2. PREPARACIÓN Y ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA DE TRANSFERENCIA	7
¿Qué deficiencias existen en el desempeño del riego?	7
¿Se requiere una mejora o una reforma?	9
¿Se puede llevar a cabo la transferencia de la gestión del riego?	10
Resultados de la fase 1: La declaración de la política de transferencia	11
<b>FASE 2: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA</b>	<b>13</b>
3. ORGANIZACIÓN DE UN PROCESO ESTRATÉGICO DE CAMBIO	15
¿Qué es un proceso de cambio participativo y estratégico?	15
¿Quiénes son los agentes implicados y cómo pueden participar en el proceso?	16
¿Cómo se debería estructurar el proceso?	18
¿Cuáles son los objetivos y la justificación para la transferencia de la gestión?	19
¿Cuáles son los problemas que podrían requerir una especial atención?	20
¿Cuáles son las opciones y las implicaciones de la financiación del proceso de transferencia?	20
¿Cómo pueden evitar los planificadores una <i>sobrecarga</i> ?	21
Resultados de la fase 2: Organización del proceso estratégico de cambio	21
<b>FASE 3: RESOLUCIÓN DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS CLAVE</b>	<b>23</b>
4. ASEGURAR LA COHERENCIA ENTRE LA FINANCIACIÓN DEL SECTOR DEL RIEGO Y LOS OBJETIVOS DE LA TGR	25
Introducción	25
El consenso común sobre la financiación de la operación y el mantenimiento	27
¿Son las ayudas del gobierno incoherentes con los objetivos de la TGR?	27
¿En qué consiste la secuencia “rehabilitación—dependencia—deterioro”?	28
Hacia un riego más sostenible con una “mejora gradual de la infraestructura”	29
¿Cómo prevenir las irregularidades financieras?	31

	Página
5. DETERMINACIÓN DE LOS SERVICIOS A TRANSFERIR	33
¿A qué nivel hidráulico se debería transferir la gestión?	33
¿Cuáles son los servicios básicos y de apoyo que deberían ser transferidos?	36
¿Existen otros servicios que la AUA pueda suministrar?	37
6. ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES A TRAVÉS DE LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN	39
¿Por qué se considera importante distinguir entre gobierno y gestión?	40
¿Qué tipo de organizaciones podrían llevar a cabo la función de proveedores del servicio de aguas?	41
¿Cómo se pueden estructurar las organizaciones para asegurar la responsabilidad de sus empleados?	43
7. ADOPCIÓN DE LOS CAMBIOS LEGALES NECESARIOS	47
¿Por qué es importante que la TGR sea completa?	48
¿Qué tipo de cambios se necesitan en el marco legal?	48
¿Cuáles son las opciones legales para la adopción de una política de transferencia?	49
¿Qué legislación es necesaria para apoyar a las asociaciones de usuarios del agua?	50
¿Qué documentos básicos deberían prepararse en el establecimiento de la AUA?	51
¿Qué cambios se necesita realizar en los derechos del agua?	51
¿Se debería transferir la propiedad de la infraestructura de riego?	52
Resultados de la fase 3: resolución de las cuestiones políticas clave	53
<b>FASE 4: PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN</b>	<b>55</b>
8. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE EJECUCIÓN	57
¿Qué se debe tener en cuenta en la formulación de un plan sectorial integrado?	57
¿Qué funciones debería asumir la agencia principal en el proceso de transferencia?	58
¿Quién debería tomar el liderazgo para facilitar el desarrollo de las AUA?	59
¿Cuál debería ser el nivel de detalle y la rigidez de los objetivos de la TGR?	60
¿Por qué son importantes el seguimiento y la evaluación y cómo se deberían concebir?	61
¿Qué conocimientos, aptitudes y actitudes se necesitarán para el programa de TGR?	63
9. REESTRUCTURACIÓN DE LA AGENCIA DE RIEGO Y CREACIÓN DE NUEVAS CAPACIDADES	65
¿Qué se considera una reestructuración de la agencia?	66
¿Qué servicios de apoyo necesitarán las AUA después de la transferencia?	67
Puntos de apoyo para la reforma de las agencias de riego	69
Gobierno y forma de financiación	70
Acuerdos de responsabilidad interna	72
¿Qué capacidades se necesitan crear en la “nueva agencia”?	72
10. FORMACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL AGUA Y PREPARACIÓN PARA SU GOBIERNO	75
¿Cuáles son los factores que apoyan la emergencia de AUA viables?	75
¿Cuáles son los principios clave para facilitar la formación de una asociación de usuarios del agua efectiva ?	77

	Página
¿Cuáles son las características fundamentales para la creación de una AUA con éxito?	78
¿Cómo se pueden establecer los criterios para la pertenencia a la AUA?	79
¿Qué se puede considerar un servicio de aguas acordado y medible?	81
Funciones de la junta de gobierno de la AUA	82
<b>11. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS POR EL PSA Y LA AUA DESPUÉS DE LA TRANSFERENCIA</b>	<b>83</b>
¿Qué supone establecer un proveedor del servicio de aguas?	83
¿Qué cambios podría ser necesario realizar en la operación después de la transferencia?	84
¿Qué cambios podría ser necesario realizar en el mantenimiento?	85
¿Cómo debería el PSA obtener el equipo?	85
¿Qué cambios podría ser necesario realizar en las tarifas del agua de riego y en la gestión financiera?	86
<b>12. MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA DE RIEGO</b>	<b>89</b>
¿Se debería incluir la mejora de la infraestructura en un programa de transferencia de la gestión?	89
¿Qué función debería tener el gobierno en la rehabilitación de la infraestructura de riego?	90
¿Cómo planificar la rehabilitación de la infraestructura?	93
¿Cómo se pueden identificar y establecer prioridades en los programas de manera que apoyen las metas de la transferencia?	93
Resultados de la fase 4: planificación y ejecución	95
<b>ANEXO 1: LISTA DE REFERENCIAS SUGERIDAS EN LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN DEL RIEGO</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO 2: RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA LEY DE GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE RIEGO DE ANDHRA PRADESH POR PARTE DE LOS AGRICULTORES</b>	<b>101</b>

## Lista de figuras

	Página
1. Diagrama del proceso de toma de decisiones en la fase previa a la planificación	10
2. Funciones del servicio de aguas en la cuenca hidrológica y el sistema de riego	34
3. Relaciones de servicio en la gestión del riego	46

## Lista de tablas

1. Países o Estados que han adoptado políticas de transferencia de la gestión del riego en los pasados 30 años	3
2. Matriz de participación de los agentes implicados	18
3. Funciones de servicio y tramos hidráulicos	35
4. Modelos de organización para las entidades del servicio de aguas	41
5. Ejemplo de técnica de valoración para la viabilidad de la organización de una AUA	77

## Lista de cuadros

1. Ejemplo de subsidio orientado a la inversión en Indonesia	30
2. Consecuencias de un inadecuado apoyo legislativo a la TGR	49
3. Disposiciones fundamentales en la Ley de la gestión de los sistemas de riego de los agricultores de Andra Pradesh	50
4. Ocho etapas en el plan de ejecución del programa de transferencia en Andra Pradesh, India	58
5. Funciones típicas de las ONG en los programas de transferencia	60
6. Tres estrategias para la organización de los agricultores: Indonesia, Filipinas y Colombia	61
7. Puntos de apoyo para la reforma de las agencias de riego	69
8. El Comité de Agricultores del canal Paliganj, Bihar, India: resultados prometedores en un enclave poco propicio	80
9. Ejemplo de empresa de mantenimiento financiada de forma conjunta por los usuarios del agua y el gobierno	85
10. Actitud del agricultor frente a la sostenibilidad a largo plazo de la infraestructura de riego: ejemplos de los Estados Unidos y Perú	87
11. Ejemplo de cómo la rehabilitación puede generar especulación y dependencia entre los agricultores	91
12. Rehabilitación y TGR en Madagascar	94

# Capítulo 1

## Introducción

### ¿POR QUÉ SE HAN ELABORADO ESTAS DIRECTRICES?

Las presentes directrices han sido elaboradas como una herramienta de referencia para asistir a los políticos, planificadores, técnicos y agentes implicados (incluidos los representantes de los agricultores), que participan en los programas de *transferencia de la gestión del riego* (TGR), a formular y llevar a cabo una reforma efectiva, amplia, integrada y sostenible. Una reforma de estas características es aquella que resulta beneficiosa para el gobierno, los agricultores y los consumidores finales de los productos agrícolas, fomentando un desarrollo equitativo en las áreas rurales.

Los funcionarios y los representantes de los agentes implicados en el sector del agua de los países en desarrollo suelen estar bajo presión para realizar las reformas de una manera rápida. A este hecho hay que añadir la falta de tiempo, la escasa experiencia en la elaboración de planes estratégicos y los escasos conocimientos en experiencias de transferencia de gestión. Estas directrices, por tanto, facilitarán el trabajo de los profesionales al contemplar una serie de aspectos que pueden surgir en los programas de formulación y ejecución de la TGR. Obviamente, no todos los pasos o métodos descritos en estas directrices serán necesarios ni aplicables en cada situación.

Muchas de las decisiones y acciones de los programas de TGR se pueden llevar a cabo únicamente en los procesos de ejecución. Conviene decir que es probable que surjan muchos obstáculos durante el proceso de planificación y ejecución. Sus soluciones no sólo requerirán análisis objetivos o técnicos, sino que también necesitarán la negociación y, en ocasiones, también la experimentación.

Por lo tanto, estas directrices deberían ser entendidas no como un guión de carácter universal sino como un punto de vista o una referencia que presenta a los planificadores una serie de aspectos potenciales de la reforma que es necesario que sean considerados y tratados. Ésto permitirá a los planificadores trabajar con una perspectiva amplia y hará posible elaborar un programa apropiado para las condiciones locales y realizado con la participación de todas las partes interesadas.

### ¿QUÉ ES LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN DEL RIEGO (TGR) Y CUÁLES SON SUS IMPLICACIONES?

El término *transferencia de la gestión del riego* significa trasladar la responsabilidad y autoridad de la gestión del riego desde las agencias gubernamentales a las organizaciones no gubernamentales, como las asociaciones de usuarios de agua (AUA). Dicha transferencia de funciones puede ser total o parcial y podría incluir el traslado de la autoridad de una forma total o parcial. La TGR se puede llevar a cabo sólo en los sectores, es decir, sólo en la parte final de distribución del agua, o para la totalidad del sistema de riego. Otros términos, como

reorganización, traspaso de funciones, devolución o privatización<sup>1</sup> son, en ocasiones, utilizados como sinónimos de transferencia.

El término *gestión participativa del riego* se refiere normalmente al hecho de involucrar a los usuarios del agua en la gestión del riego, junto al gobierno. Este concepto difiere de la TGR, donde existe un reemplazo de las funciones realizadas por el gobierno. Una vez se realice la transferencia de la gestión, el nuevo servicio podría ser proporcionado directamente por las organizaciones de agricultores. Este proveedor del servicio podría ser una empresa autónoma desde el punto de vista financiero, una empresa de aguas semi-municipal, una mutua o cualquier otra entidad local. Pero normalmente será dirigida, al menos en parte, por los agricultores, que son los principales usuarios del servicio.

La TGR es además distinta a la descentralización, ya que ésta se refiere al traslado de la autoridad que toma las decisiones desde el gobierno central al ámbito regional o local, pero siempre dentro de la misma organización gubernamental. La TGR es la transferencia de responsabilidad en la gestión del riego desde una organización a otra.

La TGR es una reforma con múltiples facetas, que debe realizar cambios en:

- la política pública y la legislación;
- los objetivos y la estructura de las organizaciones públicas y locales;
- los presupuestos de las agencias, asignaciones y políticas de personal;
- los derechos del agua y las organizaciones de agricultores;
- los procedimientos de operación y el diseño tecnológico;
- la instalación de nuevos servicios de apoyo;
- y otros.

### ¿POR QUÉ SE HA GENERALIZADO LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN DEL RIEGO?

Después de un período de rápida expansión de la superficie mundial de riego desde 1950 hasta el inicio de los años 1980, muchos gobiernos encontraron dificultades para financiar los costes recurrentes del regadío y para recaudar las tarifas del agua de riego de los agricultores. Las administraciones financiadas por una institución central, tendieron a la pérdida de la capacidad efectiva para prestar el servicio de suministro de agua a un gran número de pequeños agricultores. Estos factores han llevado al rápido deterioro de la infraestructura, a la reducción de la superficie regada, a la mala distribución y al desperdicio del agua y al incremento de los problemas por anegamiento y salinidad. Empujados, en gran parte, por presiones financieras, muchos gobiernos están intentando transferir la responsabilidad de la gestión de los sistemas de riego desde las agencias gubernamentales a los servicios locales de suministro de agua, como las asociaciones de usuarios del agua.

Desde la mitad de la década de los 80, los gobiernos de todo el mundo han realizado esfuerzos para transferir la gestión de los sistemas de riego desde las agencias gubernamentales a las organizaciones de agricultores u otras entidades no gubernamentales. Este hecho se ha producido tanto en países desarrollados como en desarrollo (como Estados Unidos e Indonesia), en países

---

<sup>1</sup> El concepto de privatización se refiere a la transferencia de la propiedad de los activos del sistema de riego desde el gobierno al sector privado. Para una información más detallada, se pueden consultar los documentos presentados en la *Reunión Técnica sobre Descentralización*, Roma, Diciembre 1998, organizada por la Dirección de Desarrollo Rural de la FAO.

capitalistas y socialistas (como Chile y China) o en países con un grado mayor o menor de liberalización (como México y Sudán). Generalmente, los gobiernos esperan que la TGR reduzca su carga de costes y que incremente la productividad y las ganancias de la agricultura de regadío lo suficiente, como para compensar los incrementos en los costes de riego de los agricultores.

Algunos países, como Chile, México y China, han realizado bien este proceso. Otros países, como Indonesia y Filipinas, y algunos estados en la India, se han embarcado en estos programas de transferencia pero parece que se han estancado debido a problemas en la ejecución del proceso. Algunos países han realizado la transferencia en sistemas de riego a pequeña escala y ahora están considerando realizar dicha transferencia en los grandes sistemas de riego, pero teniendo en cuenta que en estos últimos se requerirá un enfoque diferente en las clases de servicios de suministro de agua. Sin embargo, otros países como Pakistán, algunos estados de la India y varios países de Africa, parecen estar abocados a la reforma pero aún no han desarrollado políticas claras y planes sobre cómo proceder.

La Tabla 1 muestra una lista de países o estados que llevan adoptando políticas de transferencia de la gestión del riego, en los últimos 30 años. Otros países, como los Estados Unidos, Japón, España, Israel y Argentina, comenzaron a adoptar dichas políticas de cambio hace más de 30 años. En muchos países, como Indonesia, Tailandia, China, España y Perú los sistemas de riego han estado gestionados por los agricultores desde hace siglos.

**TABLA 1**  
**Países o Estados que han adoptado políticas de transferencia de la gestión del riego en los pasados 30 años**

<b>América Latina</b>	<b>S, SE y E Asia</b>	<b>África y Oriente Próximo</b>	<b>Europa y Asia Central</b>
Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú	Bangladés, China, India (Andra Pradesh, Bengal, Gujarat, Haryana, Maharashtra, Tamil Nadu), Indonesia, Laos, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Vietnam	Etiopía, Gana, Madagascar, Mali, Mauritania, Marruecos, Níger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Zimbabue, Jordania, Turquía	Albania, Armenia, Bulgaria, Chipre, Georgia, Kazajstán, Macedonia, Moldavia, Rumanía

### ¿CÓMO ESTÁN ORGANIZADAS ESTAS DIRECTRICES?

Las presentes directrices están organizadas en cuatro fases que componen el proceso de transferencia de la gestión. La Fase 1 (Capítulo 2), que trata sobre la movilización del apoyo para la adopción de una política de transferencia. En esta fase, se incluye la sensibilización de la sociedad y los políticos, y la discusión, preparación y adopción de la declaración de la política de transferencia. Este proceso podría pararse aquí si no existiera apoyo suficiente para su realización, o si se determina que no es el momento o el lugar apropiado. Si se decide continuar, entonces los responsables del proceso se deben dirigir a las siguientes fases de planificación y ejecución.

La Fase 2 (Capítulo 3) consiste en un plan estratégico para organizar los acuerdos básicos del proceso de reforma. Esta fase debe incluir la formación de un comité de coordinación, grupos de trabajo, grupos de discusión y la preparación de un plan estratégico conciso.

La Fase 3 (Capítulos 4 a 7) trata la resolución de cuestiones políticas previas a la planificación de la fase de ejecución. Estas cuestiones son: (i) ¿cómo se va a financiar el sistema de riego después de la transferencia de la gestión?; (ii) ¿qué reestructuración es necesaria en el marco

legislativo y en el sector del riego para mantener el cambio?; (iii) ¿qué funciones de la gestión deberían ser transferidas?; y (iv) ¿qué tipo de organización debería asumir la gestión cedida por el gobierno?

La Fase 4 (Capítulos 8 a 12) trata sobre la planificación y la ejecución. Ambas se presentan combinadas para conseguir ser eficaces y porque, en la práctica, la planificación se realiza en el proceso de ejecución. Las tareas claves en esta fase se dirigen hacia la creación y fortalecimiento de las asociaciones de usuarios de agua y los servicios de suministro de agua, realizando mejoras en la infraestructura de riego, llevando a cabo el seguimiento y la evaluación y ajustando los planes en base a las lecciones aprendidas durante la ejecución.

Después de estos capítulos se presentan dos anexos. Dichos anexos incluyen una breve lista de referencias claves en la transferencia de la gestión del riego, así como algunos ejemplos de documentos que ilustran dicha transferencia.

## **Fase 1**

### **Movilización del apoyo**



## Capítulo 2

# Preparación y adopción de una política de transferencia

### RESUMEN

Antes de adoptar una política de transferencia, los planificadores necesitarán evaluar si existe la suficiente justificación y apoyo a dicho proceso. Para ello, se deberían responder las siguientes preguntas: 1) ¿Cuáles son los principales tipos de deficiencias en la agricultura bajo riego?, 2) ¿En qué medida son importantes?, 3) ¿Es la TGR necesaria para superar las actuales deficiencias?, 4) ¿Será factible llevar a cabo dicho proceso?, 5) ¿Existe el suficiente compromiso político para la TGR?

Si los planificadores deciden que es importante superar las deficiencias detectadas, surge la siguiente pregunta: "¿Qué acciones son necesarias para realizarlo?". Existen dos opciones básicas: la mejora de la gestión y la reforma básica. Es frecuente que la mayor parte de los gobiernos que han adoptado una transferencia de la gestión del riego hayan realizado diferentes intentos de mejora, pero las deficiencias se han hecho cada vez más grandes.

El resultado de este análisis, y el principal resultado de la Fase 1 es la declaración de la política de TGR que contiene los objetivos del gobierno y algunas de sus características más sobresalientes. En el texto se describen los principales pasos para su preparación y los elementos a tener en consideración.

Antes de adoptar una política de transferencia, los planificadores necesitarán evaluar si existe la suficiente justificación y apoyo a dicha política. El apoyo político podría proceder del conocimiento de un desempeño inadecuado del subsector del riego, bien sea en la operación y en el mantenimiento, en la financiación de los sistemas de riego o del sector, en la productividad agrícola o en la sostenibilidad ambiental. Dicho apoyo podría estar basado también en la existencia de un proceso de cambio más amplio en la política económica, como en los casos de México, Europa del Este y Asia Central.

La política sectorial generalmente identifica los niveles de desempeño que cabe esperar en la agricultura bajo riego. Si existieran los datos adecuados, los planificadores y consultores podrían analizar las diferencias existentes entre el nivel de desempeño actual y el esperado. Se pueden realizar revisiones sectoriales, seminarios, talleres, seguimiento y evaluaciones rápidas de campo para determinar la extensión de dichas diferencias en la agricultura bajo riego. Una deficiencia se define como la diferencia entre el desempeño actual y el esperado o entre el actual y el potencial.

### ¿QUÉ DEFICIENCIAS EXISTEN EN EL DESEMPEÑO DEL RIEGO?

Los sistemas de riego son la aplicación de la tecnología para extraer agua de una fuente natural, entregar y aplicar ese agua a los suelos y/o cultivos para la producción agrícola y extraer el exceso de agua y sales del suelo.

Existen cuatro tipos potenciales de deficiencias que se pueden encontrar en los sistemas de riego. La primera es la tecnológica. Ésta aparece cuando la infraestructura de un sistema de riego carece de la capacidad para entregar un estándar de funcionamiento hidráulico. La solución normal a este tipo de deficiencia es cambiar el tipo, diseño o condición de la infraestructura física.

El segundo tipo se produce cuando existe una diferencia entre cómo se supone que se tendrían que llevar a cabo los procedimientos de gestión y cómo se hacen en la realidad. Ésto incluye problemas tales como el ajuste de las compuertas por los operarios, el mantenimiento de los canales y la comunicación de la información. Dicha deficiencia se puede denominar deficiencia en la ejecución. Un problema de este tipo requiere generalmente cambios en los procedimientos, la supervisión o en la capacitación.

El tercer tipo se debe a la diferencia entre los objetivos en la gestión y lo que se consigue realmente. Aquí se incluyen aspectos relativos al cumplimiento de objetivos como la superficie servida de riego por estación, la intensidad de cultivo, la eficiencia de riego, la programación de la entrega del agua de riego y la recolección de las tarifas de riego. Ésta se puede denominar una deficiencia en los objetivos. Estos problemas se solucionan generalmente, bien mediante un cambio en los objetivos (generalmente simplificándolos) o incrementando la capacidad de gestión para conseguirlos, como, por ejemplo, mediante el incremento de los recursos disponibles o la reforma. Parafraseando al conocido científico, Peter Drucker, la cuestión planteada en el análisis de las deficiencias en los objetivos es: “¿Se están haciendo las cosas bien?”.

El cuarto tipo está relacionado con los impactos de la gestión. Constituye la diferencia entre lo que se piensa que deberían ser los efectos finales del riego y lo que son en realidad. Se trata de deficiencias que incluyen medidas como la rentabilidad agrícola y económica de la agricultura bajo riego, la productividad de la unidad de agua, la reducción de la pobreza y los problemas ambientales, como el anegamiento o la salinidad. Si se han seguido los procedimientos de gestión y se han conseguido los objetivos planteados, pero los impactos finales no son como se esperaba, en ese caso el problema no radica en la labor de la organización de la gestión, ya que estos efectos van generalmente más allá de su control directo. El problema es que los objetivos de la organización no producen los impactos deseados. Se trata, pues, más de un problema de política que de gestión. La cuestión planteada por el análisis de deficiencias en los impactos es (citando a Peter Drucker de nuevo): “¿Se están haciendo las cosas adecuadas?”.

Al inicio del proceso de reforma, los planificadores necesitarían responder las siguientes tres cuestiones:

- ¿Cuáles son los principales tipos de deficiencias?
- ¿Son grandes dichas deficiencias?, ¿En qué medida?
- ¿Es importante que estas deficiencias sean superadas?, ¿En qué medida?

En líneas generales, un análisis del desempeño de la gestión del riego sugerirá el grado de intensidad de las medidas necesarias para superar dichas deficiencias. Existen muchos países donde no se dispone de datos cuantitativos que permitan un análisis de las deficiencias. En estos casos, los analistas políticos deberían obtener la información de las evaluaciones en las áreas rurales y de las reuniones con los agricultores y el personal del departamento de riego, para evaluar el desempeño de una forma cualitativa. Estas evaluaciones darían una idea general de la necesidad de llevar a cabo grandes cambios o sólo pequeñas modificaciones.

La competencia por el agua y los problemas ambientales en las cuencas de los ríos o en los acuíferos están creciendo rápidamente y en el futuro limitarán seguramente el desempeño del

riego de una forma significativa. Se debería realizar un análisis del riego dentro del contexto de la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca.

#### **¿SE REQUIERE UNA MEJORA O UNA REFORMA?**

Si los planificadores deciden que es importante superar las deficiencias detectadas en el riego, surge la siguiente pregunta: “¿Qué acciones son necesarias para realizarlo?”. Existen dos opciones básicas: mejora o reforma.

Si las deficiencias en el impacto son irrelevantes y, en cambio, las deficiencias en la ejecución o en los resultados son significativas, en ese caso una estrategia de mejora podría ser suficiente. Dicha estrategia intenta mejorar los procedimientos pero sin realizar ningún cambio en el marco de trabajo de organización o técnico existente. Los ejemplos de estrategias de mejora son la capacitación y la mejora en los procedimientos de OyM y de reparación de la infraestructura.

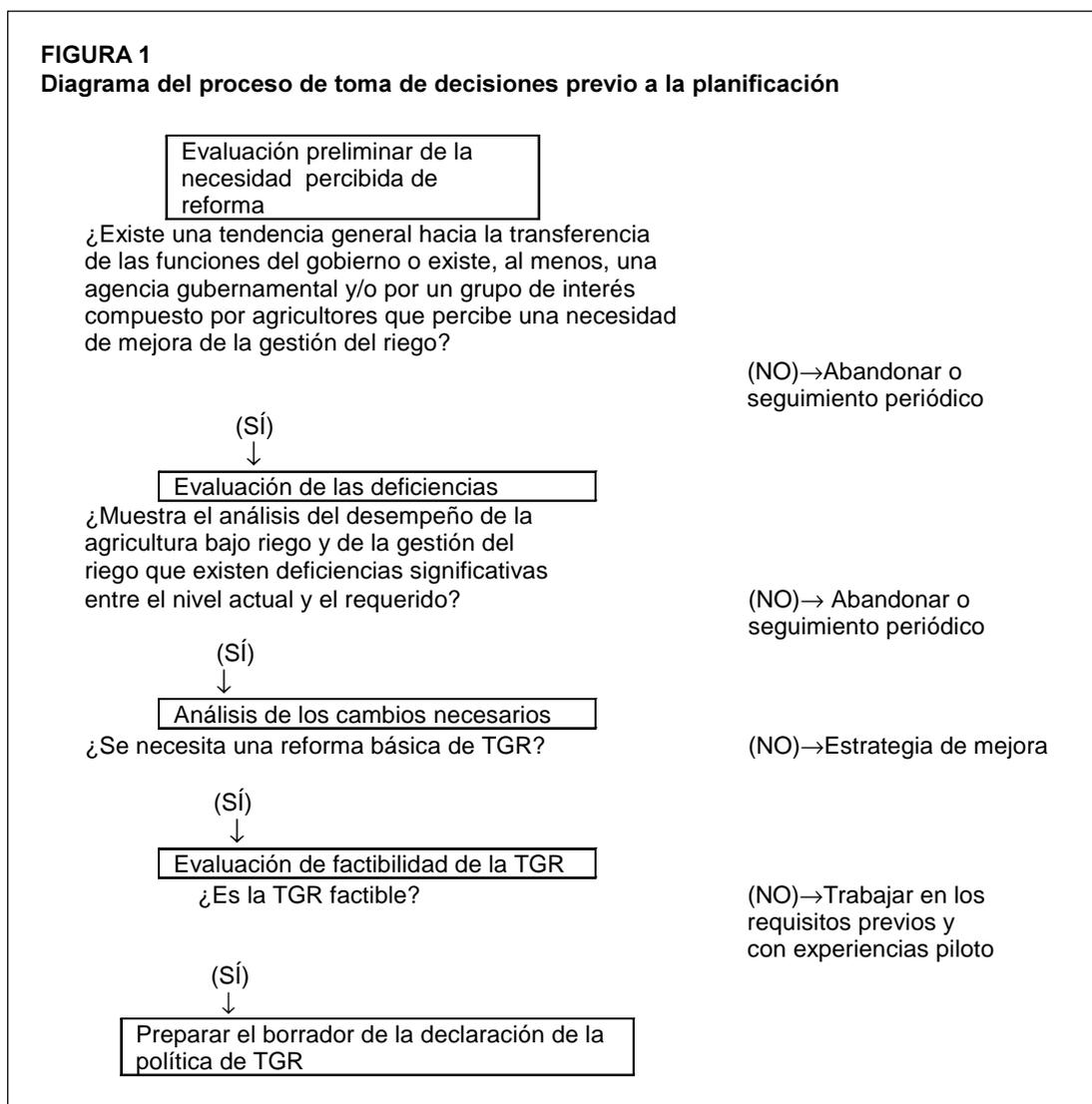
En el caso de que existan deficiencias significativas en el impacto, en los resultados y en la ejecución, es necesaria probablemente una reforma básica. La estrategia de reforma cambia las funciones básicas de organización y las estructuras. El signo más palpable de que es necesaria una reforma básica es que a pesar de la realización de una serie de esfuerzos previos, las deficiencias en los resultados y en los impactos continúan creciendo significativamente. Éste ha sido generalmente el caso de los gobiernos que han adoptado una transferencia de la gestión del riego. Como norma general, es frecuente encontrar que se han realizado diferentes intentos de mejora, como la capacitación, la rehabilitación, el mantenimiento, o modernos sistemas de control del agua, pero las deficiencias en el desempeño se han hecho cada vez más grandes.

Si se ha decidido que las deficiencias se pueden superar mediante reformas dentro de las organizaciones existentes, en ese caso los cambios dentro de las organizaciones, como un proceso de descentralización o un presupuesto basado en las necesidades en OyM, podrían bastar. Si, en cambio, se determina que la reforma interna no basta, entonces la opción que resta es probablemente una reestructuración de las funciones y las relaciones entre las organizaciones del sector agua. Las agencias de riego públicas presentan con frecuencia problemas de financiación, debido a su pobre gestión y a su escasa credibilidad frente a los agricultores. Al mismo tiempo, la agricultura en los países en desarrollo se dirige de forma progresiva hacia una agricultura comercial y dirigida por el mercado. Estos factores han hecho que los planificadores vean la transferencia de la gestión como un medio para superar las deficiencias en el sector del riego.

En las áreas que experimentan una competencia creciente por el agua y demandan una gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca, podría ser aconsejable para los planificadores incorporar la TGR en un proceso de reforma más amplio para mejorar la capacidad de gestión en la cuenca. En esta situación, la TGR necesitará probablemente incluir reformas sobre la relación de los sistemas de riego con el entorno exterior, especialmente con la gestión del agua en la cuenca.

El tipo de cambio necesario constituye uno de los temas a tratar. El determinar si es factible, es el siguiente. La Figura 1 resume (de una forma algo simplificada) el núcleo del complejo proceso de toma de decisiones, el cual se mueve de una forma lógica desde: 1) la evaluación de las deficiencias al 2) análisis de si son necesarias pequeñas mejoras o una reforma básica a 3) si una reforma básica (como la TGR) sería factible. Las decisiones políticas sobre estos aspectos dependerán de la combinación de consideraciones financieras, políticas y técnicas.

**FIGURA 1**  
**Diagrama del proceso de toma de decisiones previo a la planificación**



### ¿SE PUEDE LLEVAR A CABO LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN DEL RIEGO?

El proceso de TGR es complejo por naturaleza y podría existir una cierta resistencia encabezada por los grupos de poder, como las agencias de riego y los políticos (que frecuentemente realizan campañas donde prometen disminuir las tarifas de riego a los agricultores). Por tanto, sería necesario que la decisión se tomara al más alto nivel del gobierno. Se debería mantener una presión continua desde la cúpula del gobierno a través de todo el proceso de formulación de la política y ejecución. Si este nivel de apoyo no fuera posible, el país podría no estar preparado para adoptar una política de TGR, aunque se haya estimado necesaria y técnicamente factible. En esta situación, quizá se puedan realizar experiencias piloto para probar la factibilidad y generar eventualmente, un apoyo más extendido.

A veces, lo que es políticamente factible (i.e. mejora) eclipsa lo que se necesita realmente (i.e. reforma), quizá por la resistencia política debida a intereses creados. De la misma forma, debido a las presiones de los donantes, las agencias que dan asistencia técnica y los grupos de interés locales, se pueden llegar a adoptar programas de transferencia donde no es factible, como en los lugares donde existen severos conflictos sociales o una extrema pobreza.

Después de que los planificadores hayan determinado que la transferencia de la gestión es necesaria y políticamente factible, se debería evaluar si la TGR constituye una opción viable. A continuación, se citan los factores que deberían normalmente estar presentes para hacer factible el proceso de TGR:

- capacidad de crear o alterar las organizaciones locales que se encargarán de la gestión;
- liberalización y apertura de la política económica;
- legislación y servicios de apoyo para los proveedores locales de los servicios de suministro de agua;
- establecer claros derechos del agua (especialmente en entornos con competencia y escasez de agua);
- ausencia de una fuerte oposición a la TGR por parte de la administración y los grupos de poder locales;
- una agricultura bajo riego con unos costes modestos y una alta rentabilidad; e
- infraestructura de riego que sea adecuada para la gestión por parte de las organizaciones de agricultores o por otros proveedores de servicios no gubernamentales.

Los planificadores deben determinar si la situación social e institucional es propicia para la creación de organizaciones locales viables, que suministren el servicio de aguas. En ese caso, se debe determinar el grado potencial de la resistencia local al proceso de TGR. Todos estos aspectos se deben sopesar con el grado del compromiso político a altos niveles en el proceso. Los políticos podrían embarcarse, pues, en un proceso de movilización de apoyo o dirigir experiencias piloto para determinar la factibilidad en el campo. Las evaluaciones rápidas de campo, las sesiones de tormenta de ideas y las discusiones con los representantes de los agentes implicados, podrían ser todas ellas una forma de comprobar la viabilidad de una política de TGR.

En resumen, la decisión de un país de adoptar una política de transferencia de la gestión del riego, dependerá de la respuesta afirmativa a las siguientes cuestiones:

- ¿Es la TGR necesaria para superar las deficiencias actuales en la gestión?
- ¿Será factible llevar a cabo el proceso de TGR?
- ¿Existe un compromiso político de apoyo al proceso lo suficientemente fuerte?

#### **RESULTADOS DE LA FASE 1: LA DECLARACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIA**

El principal resultado de la Fase 1 es la declaración de la política de TGR. En la preparación de la declaración de la política de TGR, se podrían seguir los pasos que se citan a continuación:

- análisis de las deficiencias, cambios requeridos y factibilidad de la TGR;
- identificación de los nuevos objetivos y su justificación;
- análisis de las opciones en la participación de los agentes implicados y su capacidad;
- identificación de las unidades y funciones a ser transferidas;
- identificación de los cambios a realizar en las agencias públicas, en la política y en la legislación;
- consolidación de los componentes arriba mencionados en una declaración de política de TGR.

Una declaración de política de transferencia debería incluir en condiciones normales los siguientes elementos:

- objetivos y justificación de la política de TGR;
- política existente y base legal para la política de TGR propuesta;
- breve descripción de los tipos de sistemas o subsistemas de riego a transferir;
- breve descripción de las funciones de la gestión a transferir;
- breve descripción de las nuevas entidades que se encargarán de la gestión;
- breve descripción de los cambios a realizar en las agencias públicas, con relación a la TGR;
- identificación de la organización que dirigirá la ejecución directa de la TGR;
- horizonte temporal sugerido y tipo de financiamiento.

Cada uno de los puntos arriba señalados necesitan suministrar solamente un esbozo de lo que el gobierno pretende realizar en el futuro. Los detalles serán objeto de las fases posteriores de planificación del programa y ejecución.

## **Fase 2**

# **Planificación estratégica**



## Capítulo 3

# Organización de un proceso estratégico de cambio

### RESUMEN

Para resultar efectiva, la reforma debería ser participativa y estratégica. Una reforma es *participativa* cuando incluye a todos los agentes implicados en el proceso y *estratégica* cuando trata los aspectos fundamentales. El resultado satisfactorio dependerá normalmente de la creación de un consenso entre el conjunto de los diferentes agentes implicados. La participación se puede manifestar de muchas formas pero siempre valida y moviliza apoyo para el proceso.

En la mayor parte de los casos, se necesitará un comité de dirección con experiencia para supervisar, guiar y encargarse del proceso. Este comité deseará probablemente crear una "comisión especial", un "grupo de acción" o un "grupo de trabajo" interdepartamental, que coordine todas las actividades de planificación. Se podrían crear grupos temáticos específicos, centrados en aspectos clave que demanden un análisis más detallado, la negociación y la movilización de apoyo.

Una vez que se ha formulado la estructura básica de planificación, los planificadores deberían preparar un plan estratégico conciso, que identifique la estructura básica del proceso de desarrollo de la política y el programa. El plan estratégico debería ser un documento relativamente conciso que destaque los principales objetivos, principios, parámetros y modalidades. Este plan estratégico se debería elaborar no como un guión sino como una propuesta que invite a los agentes implicados clave a participar activamente en el proceso. El plan estratégico debería prever el orden en el cual se llevarán a cabo las funciones básicas.

### ¿QUÉ ES UN PROCESO DE CAMBIO PARTICIPATIVO Y ESTRATÉGICO?

Para resultar efectiva, la reforma debería ser participativa y estratégica. Una reforma es *participativa* cuando incluye a todos los agentes implicados en el proceso de evaluación, formulación de la política, del programa y de la ejecución. Un agente implicado es una persona o grupo de personas que tiene un interés significativo en las reformas futuras. La reforma es *estratégica* cuando trata los aspectos fundamentales y tiene una visión de futuro, es políticamente factible y está integrada con el entorno externo. El cambio estratégico es complejo y requiere una metodología y coordinación con los agentes implicados, para movilizar las diferentes aportaciones y crear un consenso.

Una reforma participativa y estratégica debería incluir los siguientes elementos:

- participación de los agentes implicados;
- planteamiento de objetivos;
- evaluación de las deficiencias en la gestión y las opciones de cambio;
- desarrollo de una visión compartida de futuro;
- elaboración de políticas y programas;
- favorecer que los equipos trabajen en el proceso;
- análisis, negociación y posiblemente, experimentación;

- reestructuración de la organización; y
- evaluación y revisión del desempeño.

Existe un número de razones por las que apoyar la reforma podría ir en el propio interés de la organización: “Es mejor actuar que reaccionar”, “Si no actuamos, alguien lo hará por nosotros”, “Nuestra organización se está convirtiendo en una entidad irrelevante e ineficaz”, “Nuestro apoyo político está disminuyendo y la asignación presupuestaria es cada vez más pequeña”. Las reformas son generalmente parciales por naturaleza, lo cual quiere decir que no incluyen el conjunto completo de cambios que serían necesarios para apoyar un cambio sostenible. Las reformas están, en ocasiones, dirigidas por declaraciones realizadas a alto nivel sin una consulta abierta con los agentes implicados. Este hecho puede traer consigo la oposición y resistencia en los niveles más bajos durante el proceso de ejecución.

A continuación se citan las razones por las que la reforma debería ser tanto participativa como estratégica:

- beneficiarse de un intercambio abierto de ideas;
- crear un consenso entre los agentes implicados;
- construir un marco de apoyo al sector; y
- asegurar que las organizaciones se adaptan a las necesidades y demandas cambiantes del entorno externo entre clientes, promotores, reguladores y competidores.

Existen dos aspectos que se consideran esenciales en la reforma: (i) un fuerte compromiso político y (ii) que los agentes implicados estén dispuestos a cooperar de una manera constructiva. La función principal de los planificadores estratégicos es *facilitar*, en el sentido de activar, coordinar y mediar. El director de orquesta (como un planificador estratégico) dirige y *facilita*, pero son los músicos (o agentes implicados) quienes deben hacer sonar los instrumentos. Sin un fuerte compromiso político, un análisis y una negociación intensos, expertos multidisciplinarios, la inclusión de todos los agentes implicados en el proceso, un saber hacer político considerable y quizá algo de experimentación, el proceso efectivo de reforma probablemente fallará. Por lo tanto, se debe enfatizar de nuevo que éstas no son directrices para una acción directa. Constituyen unas directrices para los principios básicos, problemas, posibles opciones y métodos que merecen una consideración por parte de los planificadores en la reforma, ya que forjan una estrategia de gestión de la posible transferencia, apropiada en el ámbito local.

No es que la TGR deba ser un proceso lento y progresivo. Dependiendo de la cultura política de cada país, la búsqueda de un consenso puede ser lenta o rápida y puede requerir un acuerdo en los detalles o sólo en los principios básicos. Una vez alcanzado el nivel de acuerdo requerido y preparado un plan completo, la experiencia muestra (en México, Turquía y Andhra Pradesh) que un proceso rápido de ejecución puede ser una estrategia efectiva para superar la resistencia.

### **¿QUIÉNES SON LOS AGENTES IMPLICADOS Y CÓMO PUEDEN PARTICIPAR EN EL PROCESO?**

Los agentes implicados deberían incluir a los propietarios y agricultores de la superficie bajo riego, al personal de la agencia de riego, los contribuyentes, los políticos y los planificadores en los sectores del agua y la agricultura, los expertos en asistencia técnica, los representantes de las industrias agrarias de procesado, los intermediarios y los consumidores finales. También se podrían incluir otros grupos de personas que deseen tener acceso al agua del sistema de riego para otros propósitos (como el consumo doméstico, el abastecimiento al ganado, energía

hidroeléctrica, etc.), u otros usuarios del agua en la misma cuenca, cooperativas agrícolas, uniones de trabajadores, ONG y grupos ecologistas. Podrían existir muchos conflictos de intereses entre los diferentes agentes implicados en relación a la TGR, como entre los agricultores situados en cabecera o en la cola de un canal. Los situados en la cabecera podrían estar satisfechos con el servicio de entrega actual y no querrían asumir los costes del riego. En cambio, los situados en la cola del sistema serían partidarios de la reforma. La mayor parte de los agricultores podrían estar a favor de asumir la gestión pero el personal de la agencia de riego se podría resistir por el miedo a perder sus empleos y un sueldo fijo. Los departamentos de finanzas o planificación podrían promover la TGR para reducir la carga de financiación del riego. Los agricultores mejor situados económicamente, que antes podían sobornar para conseguir cantidades adicionales de agua, se podrían resistir a la formación de poderosas asociaciones de usuarios del agua.

Los planificadores deberían resistir las presiones para restringir la planificación a un pequeño grupo de personas con mayor visión de futuro. Seguir el camino de menor resistencia podría hacer de él un proceso sin asperezas y rápido en su inicio, pero posteriormente el equipo podría tener que enfrentarse a un muro de oposición y escepticismo. Un resultado satisfactorio dependerá normalmente de la creación de un consenso entre el conjunto de los diferentes agentes implicados.

El extremo opuesto de intentar maximizar la participación de todos los agentes implicados podría no ser aconsejable en aquellas ocasiones donde los agricultores u otros agentes estén atareados y contentos de limitarse a una participación por medio de sus representantes. Promocionar la *máxima participación factible* de todos los agentes implicados desde el inicio hasta el final es una fórmula que lleva a la confusión y la frustración de las personas. Las personas tienden a impacientarse de asistir a numerosas reuniones que no producen resultados inmediatos y en las que la participación directa de todos los agentes implicados no es necesaria. Los miembros de una comisión especial o un grupo de trabajo podrían estar ocupados a tiempo pleno con el proceso de planificación estratégica. Los que no están en la comisión probablemente sentirán que sus intereses se pueden satisfacer a través de la participación de los representantes de sus grupos de interés en los eventos importantes. Se puede invitar a los representantes de los agentes implicados a determinar hasta qué punto desean participar. Es importante tenerlo en cuenta, y equilibrar el grado de participación con el número deseado por los agentes implicados.

Con estas aportaciones, la comisión puede planear el tipo apropiado de participación de los agentes implicados. A continuación, se citan diferentes maneras en las cuales estos últimos podrían participar en el desarrollo de un programa de TGR:

- seminarios, talleres y otras reuniones;
- grupos de interés que presionen a los políticos y funcionarios del gobierno;
- evaluaciones de participación rural u otras visitas de campo en las que puedan expresar sus puntos de vista y aportar el conocimiento local;
- análisis por clases de agentes implicados y grupos temáticos;
- consultas privadas en temas controvertidos;
- preparación o revisión de documentos relacionados con la TGR; e
- investigación aplicada o experiencias piloto.

La Tabla 2 es una “matriz de participación de los agentes implicados”. Muestra una lista hipotética de agentes implicados en el proceso de reforma. En las filas se encuentran las principales actividades del proceso. Los símbolos se colocan en las celdas para indicar el tipo

**TABLA 2**  
**Matriz de participación de los agentes implicados**

Actividad	Políticos	Funcion. Adminis.	Represent. agricultores	Expertos técnicos del Gobierno	Consultores Técnicos	Personal Gestión Riego	Investigadores/ ONGs
Comité de Coordinac. Política	L	D	D	A			
Grupo de trabajo	L	D	V	A y V	A y V	V	A
Declaración política	L y D	V y D	V, D	A y V	A		
Análisis de problemas		L y D	V	A y V	A y V	V	A y V
Experiencias piloto		L y D	V, A, L, I, D	V y D	A y V	V, D, I	A e I
Planificación y ejecución	L	L, V y D	V, L, I, D	V, A, D, I	A, V e I	V, D, I	A e I
Organización AUAs		L	V, A, L, I, D	V	A y V	V y D	A e I
Mejora de la infraestructura		L	V, A, L, I, D	A, V, D	A e I	A, V e I	V
Seguimiento y evaluación		L	V, A	A y V	A y V	V	I, A y V
Corrección y adaptación en curso	L	V y D	V, A, D	A y V	A y V	V	A y V

Formas principales de participación:

- |                                |   |   |
|--------------------------------|---|---|
| 1. Suministrar puntos de vista | = | V |
| 2. Análisis                    | = | A |
| 3. Legitimización              | = | L |
| 4. Ejecución                   | = | I |
| 5. Toma de decisiones          | = | D |

principal de participación que se espera que tenga un elemento en cada actividad. La participación puede ser para suministrar puntos de vista (V), análisis e informes (o presentaciones orales) (A), legitimación o autorización (L), ejecución (I) y participación en la toma de decisiones (D). Dicha participación valida y moviliza el apoyo para el proceso. Las celdas en blanco indican que no existe participación del agente en esa actividad. Se trata de una herramienta que se puede utilizar para planificar una adecuada participación de los agentes implicados. El proceso es probablemente más *válido* y resulta en una reforma verdadera si los agentes implicados están involucrados hasta un cierto punto en las cinco formas de participación arriba descritas.

### ¿CÓMO SE DEBERÍA ESTRUCTURAR EL PROCESO?

La estructura del proceso se define de dos maneras: (i) las funciones de los participantes en el proceso y (ii) las etapas básicas en el proceso. En la mayor parte de los casos, se necesitará un comité de dirección con experiencia para supervisar, guiar y encargarse del proceso. Dicho comité estará generalmente compuesto por representantes con experiencia de los departamentos del gobierno involucrados y probablemente del sector legal.

Este comité deseará crear una “comisión especial”, “grupo de acción” o “grupo de trabajo” interdepartamentales, que coordinen todas las actividades de planificación. Será esencial que los representantes de las asociaciones de agricultores, las ONG, las empresas consultoras y los institutos de investigación participen en las reuniones de planificación. Podría ser necesario crear grupos temáticos específicos, centrados en aspectos clave que demanden un análisis más detallado, negociación y movilización de apoyo.

En el periodo de tiempo existente entre las reuniones de la comisión, los miembros pueden emplearse en actividades como la búsqueda de información, la comunicación con los agentes implicados, análisis, consultas, seguimiento, preparación de informes y planificación de eventos.

Cualquiera que sea la estructura utilizada, ésta dependerá de la complejidad de la situación local y de lo controvertidas que sean las reformas previstas.

Una vez se ha formulado la estructura básica de planificación, los planificadores deberían preparar un plan estratégico conciso, es decir, un “plan para planificar”. Dicho plan esboza la estructura básica del proceso. Los apartados sucesivos de este capítulo describen lo que se debería incluir en este plan.

### ¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS Y LA JUSTIFICACIÓN PARA LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN?

Los objetivos nos dicen cuáles son los resultados directos que se espera conseguir de las reformas. Dichos objetivos especifican las principales razones por las que se ha adoptado la TGR y proporcionan la base para identificar los principios básicos que deberían guiar el desarrollo de la política y el programa. Constituyen el primer elemento en la visión estratégica del futuro. Los objetivos ayudan a identificar quiénes son los agentes implicados clave y ayudan a estos mismos a evaluar las implicaciones de la TGR.

La declaración de objetivos puede ser considerada como una “hipótesis de trabajo” que define los efectos de los cambios sobre los resultados deseados. Los objetivos pueden ser modificados durante el proceso de cambio pero servirán como una referencia a lo largo de éste. Cuando se haya alcanzado el consenso y el apoyo a dichos objetivos, el comité de dirección debería formalizar su declaración, incorporándola mediante un decreto oficial o una declaración política.

A continuación, se citan algunos ejemplos de los objetivos típicos de los programas de TGR:

- *eliminar los costes recurrentes del gobierno en la operación y mantenimiento de todos los sistemas de riego que se transfieran;*
- *establecer proveedores del servicio de aguas, financieramente fiables, para reemplazar la agencia de riego pública en la gestión de los sistemas de riego;*
- *reducir el deterioro de la infraestructura de riego;*
- *asegurar la transparencia en la gestión y la responsabilidad del proveedor de los servicios frente a los usuarios del agua.*

Cada uno de estos objetivos hace referencia a un importante resultado de la TGR esperado por el gobierno, agricultores y otros agentes implicados. Cada uno de ellos es medible. Los tres primeros implican un umbral por encima del cual se puede decir que el objetivo ha sido alcanzado. El cuarto requerirá indicadores cualitativos para medir el grado de cumplimiento del objetivo. Los resultados esperados deberían estar estrechamente relacionados con la TGR, de forma que su cumplimiento pueda estar ligado al proceso de reforma. Un lenguaje vago al inicio ayuda a reducir las controversias, pero no suministrará una ayuda suficiente al proceso.

Los planificadores deberían dar una justificación de los objetivos, refiriéndose a políticas más amplias sectoriales sobre el agua, la agricultura, el ambiente o el sector financiero y a los intereses más significativos de los agentes implicados. El plan estratégico debería persuadir al lector de que la TGR conseguirá sus objetivos y explicar por qué los objetivos van en el interés público, es decir, cuáles serán los impactos, en el sentido más amplio, que tendrá en la sociedad y el ambiente.

Es importante para los políticos establecer declaraciones precisas al inicio, sobre qué objetivos y qué cambios son negociables y cuáles no. Los planificadores deberían comunicar ésto de una forma clara a los agentes implicados. Si no, estos últimos podrían sentirse traicionados al averiguar más tarde que no todos los asuntos son susceptibles de una posible negociación.

### **¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS QUE PODRÍAN REQUERIR UNA ESPECIAL ATENCIÓN?**

Durante la elaboración de una política y un programa de TGR, surgirán diferentes cuestiones que pueden requerir el análisis, la experimentación y la negociación. Las cuestiones políticas tratan normalmente sobre QUÉ se pretende conseguir en el futuro. Las cuestiones del programa tratan generalmente sobre CÓMO llegar de la situación actual a la futura.

A continuación, se citan las cuatro cuestiones más comunes e importantes relativas a la política de TGR:

- ¿Qué funciones deberían ser transferidas y a qué organizaciones?
- ¿Cómo se financiará la OyM y la rehabilitación después de la TGR?
- ¿Qué cambios políticos y legales se necesitan realizar para apoyar la transferencia?
- ¿Qué cambios se deberían realizar en los objetivos de la agencia pública como resultado de la transferencia?

Estas cuestiones no se deben resolver en detalle en la declaración política. La declaración debe centrar exclusivamente en la dirección básica a tomar. Los detalles se pueden resolver con posterioridad, con la publicación de las instrucciones de ejecución de la política.

Las cuestiones del programa más comunes e importantes en la TGR son las que se citan a continuación:

- ¿Cómo se debería crear y preparar la organización local para hacerse cargo de la gestión?
- ¿Qué mejoras se necesitan realizar en la infraestructura y en la gestión?
- ¿Cómo se deberían diseñar y llevar a cabo las reformas en la agencia?
- ¿Cómo se puede establecer un sistema efectivo de seguimiento y evaluación?

Todas estas cuestiones se discuten más en detalle en los capítulos siguientes.

Al igual que en el documento de la política, los planes de ejecución deberían ser relativamente concisos y claros en los puntos fundamentales. Los detalles se deberían tratar sólo en el proceso de ejecución mismo. Algunas cuestiones podrían requerir investigación o experimentación (donde exista una incertidumbre sobre los resultados). Otras podrían requerir una tormenta de ideas (donde hay escasez de ideas), aportes de consultores (donde hay una carencia de experiencia) y negociación (donde existen diferencias en los costes o los beneficios estimados por los diferentes agentes implicados). El seguimiento y la evaluación podrían suministrar una información que condujera a modificaciones en el diseño del programa.

### **¿CUÁLES SON LAS OPCIONES Y LAS IMPLICACIONES DE LA FINANCIACIÓN DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA?**

Los políticos deberían ser conscientes de que tanto la fuente como la cantidad de fondos suministrados para financiar el proceso de TGR pueden tener grandes efectos en la naturaleza del programa y sus impactos. Los países de ingresos medios podrían ser capaces de asignar

fondos nacionales o regionales para financiar el programa de TGR. Los de bajos ingresos podrían no disponer de esta opción. En ese caso, tendrían que elegir entre financiar el proceso a través de préstamos externos o realizar cambios “a bajo costo”, sin ninguna mejora en la infraestructura y escasa organización y capacitación.

La asistencia financiera procedente de los donantes podría estar sujeta a ciertas condiciones. Los donantes internacionales incorporan, en ocasiones, en los programas de préstamos, objetivos y requisitos adicionales, una rígida programación de la ejecución y tediosos requisitos administrativos. Ésto lo hacen no sin una justificación, pero los donantes y los gobiernos involucrados deberían recordar que la reestructuración es un proceso de aprendizaje que requiere flexibilidad para tratar los problemas imprevistos que puedan surgir.

Una excesiva financiación externa puede transformar el proceso en un proyecto de construcción y distraer la atención del objetivo principal de la reforma institucional. Una excesiva escasez de fondos podría reducir el proceso a un simple abandono de los sistemas de riego públicos. Irónicamente, incluso la última situación puede resultar más costosa posteriormente ya que podría suponer que se reduzcan de una forma rápida los beneficios de las grandes inversiones realizadas con anterioridad.

Como los agricultores que desarrollan un “sentimiento de propiedad” al invertir sus propios recursos en la reparación de los sistemas de riego, los gobiernos y sus clientes podrían estar más inclinados a “hacer suyo el proceso” y estar preocupados por los resultados si se requieren inversiones procedentes de sus propios fondos.

#### **¿CÓMO PUEDEN EVITAR LOS PLANIFICADORES UNA SOBRECARGA?**

Incluso siendo cuidadosos, los planificadores pueden verse superados por la complejidad y las controversias en el proceso de cambio. A continuación, se citan cinco sugerencias sobre cómo se pueden evitar este tipo de problemas:

- permanecer centrados en un conjunto de objetivos claro y realista, no dejarse llevar por asuntos que no son esenciales;
- recordar que la finalidad es producir directrices generales, tanto para la política como para el programa, sin una especificación detallada de forma exhaustiva;
- discernir y ser selectivo sobre la participación de los agentes implicados. Facilitar lo estrictamente necesario y no más;
- repartir el conjunto de tareas en partes manejables y delegar el trabajo a realizar entre los diferentes grupos de interés y personal de apoyo;
- recordar que el proceso y sus resultados pertenece a los agentes implicados y no es sólo responsabilidad del planificador.

#### **RESULTADOS DE LA FASE 2: ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ESTRATÉGICO DE CAMBIO**

Como ya se ha mencionado previamente, el principal objetivo de esta fase preliminar es un plan estratégico conciso. Dicho plan identifica la estructura básica para el proceso de elaboración de la política y el programa. Ya que el proceso será bastante fluido y no puede ser detallado con anterioridad, el plan estratégico deberá ser un documento relativamente conciso que destaque los objetivos principales, los principios, parámetros y modalidades. Con un documento demasiado detallado se podría dar la impresión de que los autores han ido demasiado lejos sin

la participación de los agentes implicados. La brevedad, además, fomenta que las personas lean el documento. El plan estratégico debería elaborarse, no como un guión sino como una propuesta para invitar a los agentes clave a participar y aceptar el proceso. Incluirá probablemente los siguientes componentes:

- objetivos y justificación de la TGR;
- estructura de organización propuesta para el proceso de cambio;
- participación esperada por parte de los agentes implicados;
- aspectos clave en la formulación de la política y del programa; y
- el horizonte temporal y el plan de financiación.

El plan estratégico debería prever el orden en el cual se llevarán a cabo estas funciones básicas. En el proceso de reforma de TGR, se pueden considerar las siguientes cuatro fases:

- formulación de la política de transferencia;
- formación de grupos de planificación y de un plan estratégico;
- planificación;
- ejecución.

Los capítulos de las presentes directrices se han organizado de acuerdo a estas cuatro fases.

## **Fase 3**

# **Resolución de las cuestiones políticas clave**



## Capítulo 4

# Asegurar la coherencia entre la financiación del sector del riego y los objetivos de la TGR

### RESUMEN

El presente capítulo revisa dos cuestiones estratégicas: “¿Cuáles son los cambios que se requieren en la financiación del sector del riego?” y “¿Qué cambios son necesarios para hacer que dicha financiación sea coherente con los objetivos de la TGR?”.

Normalmente, el gobierno solicitará reducir o eliminar los subsidios en los costes recurrentes del riego. Estos costes se deberán financiar en su mayor parte, o en su totalidad, a partir de las tarifas de riego provenientes de los usuarios. Las ayudas periódicas para la rehabilitación o modernización necesitarán ser diseñadas para fomentar y no desincentivar la inversión en mantenimiento por parte de los usuarios.

La lógica de financiar en su mayor parte, o completamente, la OyM a través de la tarifa del agua de riego es simple y ampliamente aceptada: el proveedor del servicio tendrá mayor crédito frente a los usuarios si la fuente **primaria** de ingresos depende de la calidad de la entrega del servicio.

Se necesita un enfoque alternativo a la convencional secuencia “rehabilitación-dependencia-deterioro”, que restrinja la negativa interferencia política y asegure una sostenibilidad financiera y física de los sistemas de riego. La mejor alternativa es un enfoque orientado hacia una **mejora gradual de la infraestructura**. Dicha estrategia debería fomentar la realización de los trabajos de rehabilitación/modernización de una forma gradual a lo largo de períodos relativamente largos. Se debería incentivar a las AUA a la creación de un fondo de capital de reserva que pudiera ser utilizado para esta finalidad. Una manera de promover la formación de dicho fondo sería que el gobierno suministrara una cantidad igual o similar a la aportada por la AUA. Dicho fondo podría ser una ayuda o un préstamo en condiciones favorables. Para tener derecho a este fondo, la AUA debería cumplir con ciertos estándares de funcionamiento acordados, sobre los cuales se pueda realizar un seguimiento efectivo e independiente.

Se podrían introducir nuevos mecanismos para prevenir al sector de posibles irregularidades financieras. Estos mecanismos podrían incluir auditorías financieras de las cuentas de las AUA o el PSA, la formación en gestión financiera de los directores de la AUA así como del personal financiero, la transparencia en la facturación y las tarifas de riego recolectadas, etc.

### INTRODUCCIÓN

La Fase 3 del proceso de cambio estratégico trata la resolución de las cuestiones políticas clave relacionadas con la TGR. En general, las cuatro cuestiones de mayor importancia referidas a la gestión del riego son las siguientes.

1. ¿Cuáles son los cambios que se requieren en la financiación del sector del riego?

Normalmente, el gobierno solicitará reducir o eliminar los subsidios en los costes recurrentes del riego. Estos costes se deberán financiar en su mayor parte, o en su totalidad, a partir de las

tarifas de riego provenientes de los usuarios. Las ayudas periódicas para la rehabilitación o modernización necesitarán ser diseñadas para fomentar y no desincentivar la inversión en mantenimiento por parte de los usuarios del agua.

2. ¿Qué servicios deberían ser transferidos, mantenidos o creados?

Los planificadores y participantes en el proceso necesitarán decidir si transferir todas o parte de las funciones de operación, mantenimiento, financiación, resolución de disputas, etc. Se podrían necesitar nuevos servicios, como los servicios agrícolas o de reparto del agua en la cuenca.

3. ¿Qué tipo (s) de organización (es) debería(n) hacerse cargo de la gestión?

Existe una variada tipología de organizaciones que podrían actuar como el nuevo proveedor del servicio de aguas. Mientras las Asociaciones de Usuarios podrían ser aptas para el riego a pequeña escala, otras como los distritos de riego o las compañías mixtas podrían ser más convenientes para una mayor escala en la gestión.

4. ¿Qué cambios son necesarios para apoyar la TGR en los sectores del riego y legal?

Podría existir la necesidad de crear una nueva legislación que estipulara unos claros derechos del agua para las Asociaciones de Usuarios del Agua (AUA) en el punto de extracción del río o el acuífero. Dicha legislación podría ser necesaria para suministrar un estatus legal a las AUA, para la creación de nuevas entidades de servicio de apoyo o para reestructurar la agencia de riego.

Es importante que se afronten estas cuestiones políticas clave a través del análisis y la negociación antes de que los planificadores procedan a las fases de planificación y ejecución. También es importante que los políticos procedan de una forma sistemática, de manera que no excluyan, de forma involuntaria, opciones que son dignas de ser consideradas. Los capítulos siguientes tratan estos aspectos.

Los estrategas deberían revisar un amplio abanico de opciones y contemplar el menor número de asunciones posibles. Se sugiere que el análisis político tenga en consideración las siguientes cuestiones:

- ¿Qué cambios se necesitan y en qué niveles?
- ¿Cuáles son las diferentes opciones para el cambio?
- ¿Qué opción sería probablemente la más efectiva?
- ¿Es esta opción factible?, y si no es así,
- ¿Qué se puede hacer (si hay algo) para hacerla factible?

Este capítulo revisa las preguntas acerca de los cambios requeridos en la financiación del sector del riego y los cambios necesarios para que dicha financiación sea coherente con los objetivos de la TGR. En primer lugar, se da una indicación sobre cómo pueden interferir las políticas gubernamentales y los procedimientos de financiación del subsector del riego con los objetivos de la gestión. Posteriormente, se sugieren diferentes opciones para modificar dichas políticas y procedimientos y asegurar una coherencia entre la financiación del sector y los objetivos de la transferencia de la gestión.

### EL CONSENSO COMÚN SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA OPERACIÓN Y EL MANTENIMIENTO

La mayor parte de los administradores y los expertos técnicos del sector del riego aceptarían que la primera fuente de fondos para pagar los costes de la operación y mantenimiento en el riego fuera el pago de las tarifas del agua de riego por parte de los usuarios del agua. Si se diera la opción de elegir entre (a) que los agricultores reciban una ayuda completa del gobierno para la OyM y consiguieran un pobre servicio, y (b) que los agricultores pagaran el coste de OyM pero conseguir un control completo de la OyM en el servicio de entrega, es probable que la mayor parte de los agricultores eligieran la segunda opción.

La prueba de este hecho se puede encontrar en la India, donde los agricultores pagan tarifas de riego por el alquiler de las bombas (para un servicio fiable) que cuesta hasta cinco veces o más el coste del agua superficial (para un servicio poco fiable). Existen diferentes casos de transferencia de la gestión en los Estados Unidos, México y Colombia en donde los agricultores pagaban la tarifa de riego antes de la transferencia. Dicha tarifa cubría los costes de OyM y los gastos generales de la agencia. En estos casos, se promovió la transferencia porque existía la creencia de que se podían reducir dichos costes y mejorar la gestión.

La lógica de financiar en su mayor parte, o completamente, la OyM a través de la tarifa del agua de riego es simple y ampliamente aceptada: el proveedor de servicio tendrá mayor crédito frente a los usuarios si la fuente **primaria** de ingresos depende de la calidad de la entrega del servicio.

Sin embargo, no existe un consenso general sobre si los costes del riego deberían ser **exclusivamente** financiados por la tarifa del agua de riego. Algunos argumentan que el gobierno debería continuar subsidiando el coste de OyM del riego, especialmente donde los costes del riego son altos y la rentabilidad de la agricultura es baja. Otros argumentan que las AUA deberían tener el derecho de conseguir fuentes secundarias de ingresos para financiar ellos mismos de una forma intersectorial el coste del riego, después de que el gobierno haya reducido o eliminado los subsidios. En resumen, la opinión general que todos comparten es que la mayor parte de los costes del riego deberían ser financiados a través del pago de las tarifas del agua de riego aunque otros son de la opinión que podría ser todavía necesaria una ayuda parcial, bien desde el gobierno o desde los ingresos de la AUA.

### ¿SON LAS AYUDAS DEL GOBIERNO INCOHERENTES CON LOS OBJETIVOS DE LA TGR?

La principal cuestión es cómo estructurar las ayudas, de forma que se fomente la inversión local en infraestructura y se consigan mejoras en la gestión del riego. Se cree que las ayudas se deberían considerar fundamentalmente una **inversión** (para estimular la productividad local y ahorrar costes para el gobierno a largo plazo), más que una **donación** (para suprimir artificialmente costes por razones políticas o de equidad).

Un mal empleo de las ayudas constituye una importante amenaza para el éxito de la transferencia de la gestión del riego. Se debería afrontar el problema de cara y ser tratado por los políticos. **Puede haber profesionales competentes y representantes de los agricultores que inviertan capital para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de riego, o políticos que promocionen una financiación completa de las obras públicas, en detrimento de la sostenibilidad local del riego.**

El enfoque de la “ayuda como inversión” fomenta la capacidad local y la sostenibilidad futura. El enfoque de la “ayuda como donación” la destruye y viene sujeta a ciertas condiciones. El primero, incluye generalmente requisitos para la inversión local y el cumplimiento de los estándares acordados.

Los que proponen la privatización opinan, en ocasiones, que las ayudas son disfuncionales por naturaleza y que deberían eliminarse cuando la gestión se transfiere a las entidades locales. En la presente publicación, se adopta un punto de vista más moderado. Las ayudas al subsector del riego se podrían justificar cuando se requiera una puesta en riego con una fuerte inversión para satisfacer los objetivos de la política nacional. Después de esta fase de puesta en riego, las ayudas podrían estar justificadas en áreas empobrecidas donde la agricultura no produce los suficientes recursos para financiar el riego y donde el riego es esencial para satisfacer las necesidades alimentarias.

Sin embargo, las ayudas se estructuran a menudo de forma que hacen que los usuarios del agua de riego sean dependientes del gobierno y desincentivan la inversión local en los sistemas de riego. Ésto sucede cuando:

- el subsidio y el coste real del riego son desconocidos para los usuarios;
- los subsidios no se corresponden con las inversiones realizadas por los usuarios; y
- los regantes esperan que los subsidios continúen, especialmente para reparar la infraestructura deteriorada.

Los proyectos de rehabilitación pueden aportar importantes sumas de dinero a las vacías arcas de las agencias de riego. También constituyen una herramienta muy apreciada por los políticos para obtener un apoyo incondicional.

### **¿EN QUÉ CONSISTE LA SECUENCIA “REHABILITACIÓN—DEPENDENCIA—DETERIORO”?**

Hace algunos años, un director de una agencia nacional de riego en un país asiático describía su opinión sobre los perniciosos efectos de las “ayudas como donación” en el mantenimiento y la rehabilitación y puso el siguiente ejemplo: en un sistema de riego (A), los agricultores no se molestan en realizar el mantenimiento del sistema, así que el gobierno con frecuencia realiza reparaciones y rehabilitación. En otro sistema de riego próximo (B), los agricultores están más organizados y de forma periódica mantienen el sistema, de manera que no necesitan jamás la asistencia del gobierno para la reparación o la rehabilitación. Él decía que los agricultores en el sistema B de vez en cuando se enfadaban, se quejaban al gobierno y preguntaban: “¿Por qué está el gobierno reparando de forma continuada el sistema A, donde los agricultores no hacen esfuerzo alguno por mantener de forma adecuada su sistema?, ¿Por qué no nos ayudan?”. Él no encontraba una buena respuesta para darles. La idea de que la asistencia del gobierno estuviera ligada a las preferencias en inversión local en ciertas áreas parecía demasiado radical en aquel tiempo.

En el riego público, como norma general, la financiación y la toma de decisiones para el mantenimiento se ubica en una división diferente a la encargada de la rehabilitación. Las decisiones en inversión sobre la rehabilitación no están relacionadas, en general, con las decisiones sobre el mantenimiento y viceversa. En lugar de llegar a un acuerdo entre ambos y optimizar las inversiones a corto y largo plazo de una forma conjunta, cada unidad gubernamental tiende a maximizar su propio presupuesto. Pero con la rápida expansión de la superficie regada que tuvo lugar entre los años 50 y los 80 en los países en desarrollo, los presupuestos de

mantenimiento no podían cubrir la creciente demanda y se extendió el deterioro. Entre tanto, los agricultores se habían acostumbrado a considerar el mantenimiento como una responsabilidad perteneciente al gobierno.

El enfoque convencional para la rehabilitación ha sido esperar hasta que se ha producido el deterioro sobre una superficie tal, que es necesario un gran proyecto de rehabilitación. El gobierno financia el coste, procura ingenieros y realiza reparaciones con escasa, si es que existe alguna, participación por parte de los agricultores. Los partidarios de este enfoque opinan que, en ocasiones, las inversiones podrían ser más efectivas, especialmente para los agricultores, si se invierte por debajo de lo necesario en el mantenimiento periódico y se utiliza la rehabilitación ocasional por parte del gobierno como una oportunidad para devolver el sistema a su funcionalidad y modernizarlo para mantenerlo dentro del cambio social y del entorno. Este enfoque podría estar justificado en los casos en que:

- los agricultores no pueden movilizar suficientes recursos para un mantenimiento preventivo;
- el gobierno debería subsidiar el coste del riego; y
- resulta más sencillo para los gobiernos obtener fondos para proyectos especiales, como la rehabilitación, que para el mantenimiento periódico.

Aunque podría ser necesaria una inversión deficitaria en mantenimiento en algunas ocasiones, sucede rara vez y, en general, es una práctica innecesaria y perjudicial para el desarrollo de unas AUA estables, por las siguientes razones:

- mientras se espera para realizar la rehabilitación, los pequeños problemas se convierten en grandes y costosos problemas;
- de forma previa a la rehabilitación, la OyM empeora debido al deterioro;
- no se movilizan los recursos del agricultor y el coste para el gobierno es grande;
- una rehabilitación no participativa resulta, a menudo, en trabajos inapropiados, sobreelaborados, innecesarios y difíciles de operar y mantener por los agricultores;
- con frecuencia, los proyectos de rehabilitación están asociados a la corrupción y el despilfarro;
- las AUA pierden el incentivo y la capacidad inversora en la sostenibilidad física del sistema de riego del cual dependen, pero que no sienten como suyo.

Existen argumentos económicos en contra de la secuencia “rehabilitación-deterioro”, pero el argumento fundamental es el organizativo. A no ser que se supere la secuencia “rehabilitación-dependencia-deterioro”, la TGR no será capaz de llegar a alcanzar su principal objetivo de asegurar la sostenibilidad local de los sistemas de riego. Tampoco se aligerará la carga financiera del sector del riego en el gobierno, porque los ahorros en los costes recurrentes de OyM serán probablemente eclipsados por los mayores costes en rehabilitación a largo plazo.

#### **HACIA UN RIEGO MÁS SOSTENIBLE CON UNA “MEJORA GRADUAL DE LA INFRAESTRUCTURA”**

De forma clara, se necesita un enfoque alternativo a la convencional secuencia “rehabilitación-deterioro” que disminuya una interferencia política perjudicial y asegure la sostenibilidad física y financiera de los sistemas de riego. La mejor alternativa sería el enfoque orientado hacia una **mejora gradual de la infraestructura**. A continuación se presenta el ejemplo de un enfoque alternativo; no constituye una recomendación universal, sino fundamentalmente una manera de fomentar el planteamiento que será necesario para llegar a un acuerdo en este difícil y extendido problema. También se indica el grado de intensidad que será probablemente requerido para afrontar el problema.

Una estrategia de mejora gradual de la infraestructura podría presentar las siguientes características:<sup>1</sup>

- mantenimiento, rehabilitación y modernización estarían integradas en el mismo foro sobre la planificación general de la financiación;
- las mejoras estarían identificadas, establecidas sus prioridades y programadas principalmente por el proveedor del servicio de aguas (PSA), sujeto a la revisión de la junta de la AUA y con la posible asistencia técnica del gobierno;
- se podría crear un fondo de capital de reserva de la AUA, probablemente a través de un incremento en la tarifa del agua de riego;
- la AUA tendría acceso al fondo en cualquier momento para la realización de mejoras en la infraestructura, sin importar el tamaño o escala de dicha mejora;
- el gobierno podría suministrar un subsidio basado en una fórmula de reparto de los costes y diseñado para fomentar un mantenimiento preventivo;
- el derecho al subsidio estaría basado en el cumplimiento del agricultor con los estándares de mantenimiento y la contribución al fondo de reserva;
- un auditor independiente podría dirigir las auditorías técnicas y financieras de los PSA, una vez cada dos o tres años, para determinar el programa de derecho a subsidios y como servicio de apoyo para fortalecer la gestión técnica y financiera del PSA.

Estas medidas fomentarían que los agricultores invirtieran en la mejora de la infraestructura de una manera gradual, antes de que el deterioro de ésta llegue a ser demasiado avanzado, de forma que se minimicen los gastos del fondo del capital de reserva. Las ayudas del gobierno quedarían así disponibles para las reparaciones menores y la fórmula del reparto de los costes estaría estructurada, de forma que los agricultores tuvieran un incentivo para esperar hasta que se necesitara una rehabilitación a gran escala.

Se debería desarrollar un fondo de capital de reserva, perteneciente a la AUA, si la AUA es responsable de la rehabilitación y modernización futuras. Los Gobiernos están reduciendo su papel en la financiación del subsector del riego, de manera que podría suceder que los fondos necesarios para una adecuada reparación de emergencia o rehabilitación no estén disponibles en el futuro. El desarrollo del fondo de capital de reserva constituiría, pues, un importante elemento en la sostenibilidad del sistema a largo

#### **CUADRO 1 EJEMPLO DE SUBSIDIO ORIENTADO A LA INVERSIÓN EN INDONESIA**

Un ejemplo de un tipo de ayuda dirigida a fomentar la inversión local es el *Starter Project* de FAO en Indonesia a finales de los 80, en el cual la FAO suministró fondos externos a las AUA para la mejora de la infraestructura, con el requisito de que se realizara un reparto equitativo de los costes de inversión ente el gobierno y la AUA. Las inversiones procedentes de la AUA podían ser en forma de mano de obra y materiales. La FAO y el gobierno suministraron también asistencia técnica y en la organización. La respuesta media de los agricultores fue invertir el 150 por ciento de la ayuda externa. En las áreas más pobres donde los agricultores dependían casi exclusivamente de la agricultura para el sustento de sus hogares y podían ofrecer la mano de obra como contribución, éstos invirtieron casi el 500 por ciento e incluso más del valor de la ayuda externa. El resultado fue un incremento en la capacidad inversora y en la organización (o "capital social"), así como una mejora en la infraestructura.

<sup>1</sup> El Capítulo 11 también contempla las disposiciones para la mejora de la infraestructura, pero desde una perspectiva más técnica.

plazo, después de la transferencia. Es, por tanto, sorprendente que dichos fondos sean relativamente poco frecuentes.

El capital para dicho fondo se podría obtener cargando una cantidad adicional en la tarifa normal de riego, mediante fuentes adicionales de ingresos o a través de los intereses de la cuenta de la AUA. Después de la transferencia, los distritos de riego en la antigua *Bureau of Reclamation* de los EE.UU. generalmente cargaban una cantidad adicional, del orden del 20 al 30 por ciento, a la tarifa de riego para cubrir los costes de operación, para la creación del fondo de capital de reserva.

Generalmente, los agricultores no están acostumbrados a liberar fondos para vagos propósitos a largo plazo. De hecho, generalmente son reacios a dar dichos fondos, a no ser que reciban algún tipo de incentivo por parte del gobierno (en términos de ayudas complementarias). El gobierno podría tener también que suministrar cierta seguridad o asegurar los depósitos de la AUA. En los lugares donde la corrupción sea común, ésto no es posible y se deberían encontrar otras formas alternativas de ahorro.

El problema de las reparaciones de emergencia, la modernización y la extensión de las redes de riego podría necesitar ser manejada de una forma ligeramente diversa a la rehabilitación. Podría tener sentido alterar las condiciones para el acceso y cuantía de las ayudas a suministrar para cada uno de esos casos. Incluso de esta forma, se cree que los problemas se deberían afrontar también en el contexto de un fondo de capital de reserva y con una posible relación directa con una ayuda orientada a la inversión.

Podrían existir otras estrategias para superar la secuencia “rehabilitación-dependencia-deterioro” pero, como la arriba descrita, requerirán una considerable voluntad política por parte de las principales agencias y los departamentos de riego y finanzas para escapar de dicho patrón rígido de inversión en infraestructura de riego.

#### **¿CÓMO PREVENIR LAS IRREGULARIDADES FINANCIERAS?**

La discusión arriba mencionada indica que la TGR pondrá una nueva e importante responsabilidad de la gestión financiera en las manos de las AUA y el PSA. La experiencia nos enseña que las irregularidades financieras y la corrupción constituyen serias amenazas para conseguir una satisfactoria gestión del riego en las AUA. Aparte de la mínima formación en contabilidad, la mayor parte de los programas de TGR no introducen medidas que aseguren estrictas prácticas financieras a seguir por la AUA después de la TGR. Se considera que este aspecto requiere una gran atención y el establecimiento de disposiciones para las auditorías financieras periódicas y el apoyo y asistencia del gobierno después de la TGR. Los siguientes constituyen ejemplos de medidas que se podrían llevar a cabo (entre otras) para ayudar a prevenir las irregularidades financieras en las AUA después de la TGR:

- formación en las prácticas financieras para el tesorero de la AUA, así como para el jefe de la oficina financiera del PSA (si fuera necesario). También sería de utilidad la formación en contabilidad a todos los directores de las AUA y al personal administrativo del PSA;
- las transacciones financieras deberían ser realizadas con un mínimo de dos testigos autorizados y archivar dicha transacción;
- la información relativa a las transacciones financieras del PSA debería estar disponible para la inspección por parte de los agricultores;

- debería existir una base clara sobre cómo se determinan las tarifas de riego (como por ejemplo, un presupuesto basado en las necesidades reales de OyM);
- la cantidad de tarifas del riego a recolectar debería estar basada en un nivel de servicio conocido y medible, como el volumen de agua entregada, el área servida o el número de riegos;
- un auditor financiero independiente podría examinar periódicamente las cuentas del PSA;
- evitar estrechas relaciones sociales entre el tesorero de la AUA y el encargado financiero del PSA;
- reemplazar el tesorero de la AUA periódicamente.

## Capítulo 5

# Determinación de los servicios a transferir

### RESUMEN

En una fase temprana del proceso de planificación, los planificadores y los agentes implicados deberían enfrentarse a la cuestión de los servicios de gestión a transferir. Esta cuestión tiene tres partes: 1) ¿Qué servicios deberían ser transferidos?, 2) ¿Qué servicios se deberían mantener en el gobierno? y 3) ¿Qué otros servicios se deberían suministrar? El presente capítulo da algunas orientaciones para enfrentarse a dichas cuestiones.

La gestión se puede transferir para el sistema de riego completo o sólo en ciertos niveles. Un sistema sencillo podría estar gestionado por diferentes organizaciones. Un ejemplo de esto sería la denominada "gestión conjunta" de los sistemas de riego, donde una agencia gubernamental gestiona los canales principales y secundarios y las asociaciones de agricultores gestionan los canales de distribución y de finca.

La experiencia en los sistemas de riego duraderos y gestionados localmente muestra que existen cuatro tipos de funciones básicas e inseparables, que deberían ser manejadas por una entidad que esté encargada de suministrar el servicio de aguas. Éstas son: operación, mantenimiento, financiación y resolución de disputas.

El servicio a transferir debería ser definido claramente, de forma que sea medible (cuando sea posible) y entendido por el proveedor del servicio de aguas y el usuario. El servicio básico de aguas es el suministro de agua y/o evacuación del exceso de agua. Las definiciones de servicio podrían incluir también objetivos sobre la calidad del agua, el uso doméstico, etc.

La experiencia muestra que las AUA se convierten a menudo en multifuncionales cuando se trata de riego a pequeña escala. En grandes sistemas de riego, el entorno más exigente podría requerir que la entidad se centre en el servicio de aguas exclusivamente, mientras que otras organizaciones se encargan de los servicios agrícolas. A través de una planificación estratégica efectiva, la TGR puede representar una excelente oportunidad para modernizar la finalidad y los objetivos del servicio de aguas, además de transferir la responsabilidad del suministro de agua.

La revisión previa de las deficiencias en la gestión del riego debería proporcionar a los planificadores una idea acertada sobre los principales problemas de la gestión y en qué niveles se producen. El paso siguiente sería determinar:

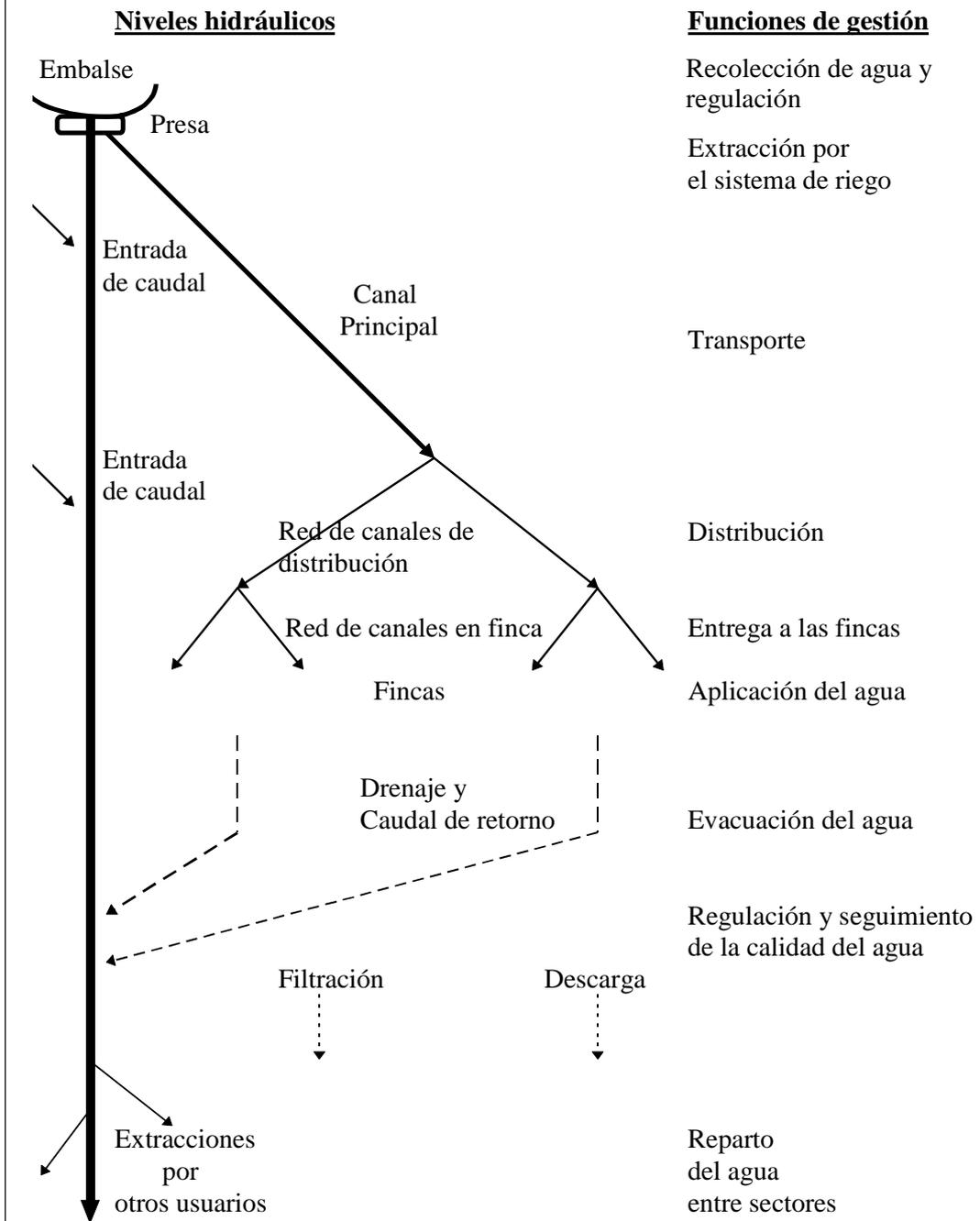
- ¿Qué servicios deberían ser transferidos?
- ¿Qué servicios se deberían mantener bajo el dominio público?
- ¿Qué otros servicios se deberían suministrar?

Estas cuestiones se tratan a continuación.

### ¿A QUÉ NIVEL HIDRÁULICO SE DEBERÍA TRANSFERIR LA GESTIÓN?

A continuación se citan las cuestiones principales para determinar a qué nivel hidráulico se debería transferir la gestión:

**FIGURA 2**  
**Funciones del servicio de aguas en la cuenca hidrológica y el sistema de riego**



- ¿En qué nivel hidráulico el área servida es tan grande, y las cuestiones ambientales, técnicas y políticas tan complejas, que sólo el gobierno es capaz de gestionarlo?
- ¿Hasta qué nivel es el gobierno capaz de suministrar un servicio aceptable?
- ¿Qué niveles están tan íntimamente relacionados entre sí que sería perjudicial separarlos en diferentes entidades de gestión?
- ¿Hasta qué nivel el sistema puede ser gestionado por un proveedor de servicio no gubernamental, de forma que podría ser de interés tanto para la política de los usuarios como para la del gobierno?

El agua puede ser gestionada en el ámbito de la cuenca hidrológica, de la red del canal principal, secundario, terciario del sistema de riego, en las fincas o en el sistema de drenaje. La Figura 2 identifica las funciones del servicio de gestión que se llevan a cabo en los diferentes niveles hidráulicos, desde la cuenca del río hasta el drenaje. Debería existir una clara definición de los servicios a suministrar en cada tramo hidráulico. El paso de un tramo al siguiente es el punto en el que una organización situada aguas arriba suministra un servicio a la situada aguas abajo, que a su vez suministra otro servicio a los niveles situados aguas abajo. La Tabla 3 muestra ejemplos de estructuras y funciones que se pueden encontrar en cada uno de los tramos.

Una organización puede ser responsable de suministrar un servicio de aguas de un nivel al sucesivo, o incluso entre niveles. El límite entre dos niveles es el lugar más lógico para establecer la frontera entre dos organizaciones. Los planificadores deberían tener en cuenta la forma en la cual se relacionan entre sí los diferentes niveles. No se puede asumir que el mal funcionamiento en un nivel se deba fundamentalmente a una mala gestión en dicho nivel. Podría ser también la lógica respuesta a una mala gestión en los niveles situados aguas arriba. Los planificadores deberían identificar los niveles en los cuales se presentan los problemas y hasta qué niveles se transmiten dichos problemas. De esta forma, se puede determinar en qué niveles debería tener lugar la reforma y cuál debería ser el límite entre la agencia pública y el PSA local. La “superficie servida” es la superficie con riego y drenaje que se beneficia de un servicio de aguas a un determinado nivel hidráulico (por ejemplo, la superficie servida por un canal terciario).

La gestión se puede transferir para el sistema de riego completo o sólo en ciertos niveles. Un sistema sencillo podría estar gestionado por diferentes organizaciones. Un ejemplo de esto sería la denominada “gestión conjunta” de los sistemas de riego, donde una agencia gubernamental gestiona los canales principales y secundarios y las asociaciones de agricultores gestionan los canales de distribución y de finca.

La gestión conjunta (entre el gobierno y las asociaciones de agricultores) ha sido el enfoque seguido en algunos estados en la India, Sri Lanka e Indonesia, donde la agencia del gobierno y

**TABLA 3**  
**Funciones del servicio y tramos hidráulicos**

Tramos hidráulicos	Tipos de estructuras	Función del servicio de aguas
Desde la cuenca del río hasta el sistema de riego	Azud o bocatoma, bomba, toma	Toma del agua
Desde el canal principal a los secundarios	Azud o bocatoma, aforadores, compuertas, vertederos, reguladores	Transporte
Desde el canal de distribución a los canales terciarios	Tomas fijas, compuertas	Entrega
De los campos al sistema de drenaje	Drenes abiertos o enterrados	Evacuación

las asociaciones de agricultores son responsables de la gestión de los sistemas de riego en diferentes niveles. Las decisiones de importancia, como las relacionadas con las alternativas de cultivo o la rotación del riego son, en principio, realizadas de forma conjunta entre los funcionarios del gobierno y los representantes de los agricultores. En los sistemas de riego medianos y grandes en Sri Lanka, los “comités de gestión conjunta” se encuentran en el canal principal y de distribución para tomar las decisiones clave en la gestión. En los grandes sistemas de riego en México, el gobierno gestiona generalmente la toma y el canal principal, mientras que las asociaciones de usuarios del agua gestionan los canales de distribución y de finca. Los representantes de ambas partes se coordinan entre el nivel del canal principal y el de la red de distribución.

Otro ejemplo de la gestión conjunta es la planicie del norte de China, donde los distritos de riego públicos tienen acuerdos para entregar cantidades específicas de agua a las tomas de los canales principales o de distribución. La gestión del agua, el mantenimiento y las alternativas de cultivo aguas abajo de dichas tomas son responsabilidad de los usuarios o de las poblaciones.

#### ¿CUÁLES SON LOS SERVICIOS BÁSICOS Y DE APOYO QUE DEBERÍAN SER TRANSFERIDOS?

La experiencia en los sistemas de riego duraderos y gestionados localmente muestra que existen cuatro tipos de funciones básicas e inseparables que deberían ser manejadas por una entidad que esté encargada de suministrar el servicio de aguas:

- operación;
- mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje;
- financiación del servicio; y
- resolución de disputas.

La primera función es la **operación**. Ésta incluye las siguientes tareas:

- medida de las necesidades de agua y de la oferta;
- transporte y distribución del agua;
- gestión de la escasez durante los períodos de estrés hídrico;
- aplicación del agua y evacuación del exceso de agua en los campos y su posible utilización o evacuación.

La segunda función es el **mantenimiento**, cuyos expertos están normalmente de acuerdo en que esté basado en los requisitos y limitaciones de la operación. Por tanto, la entidad que gestiona la operación debería también gestionar el mantenimiento.

En tercer lugar, la experiencia muestra también que para que una organización tenga el incentivo para alcanzar una eficiencia y responsabilidad frente a sus clientes, debería ser principalmente responsable de su propia **financiación** cuya mayor parte o su totalidad, debería provenir de las tarifas de riego que pagan sus clientes. Ésto no quiere decir que los subsidios debiliten el PSA, sino que la financiación externa no debería ser la fuente principal de ingresos.

La cuarta función, que también parece ser inseparable del servicio básico, es la **resolución de disputas**. Las organizaciones de riego locales, efectivas y sostenibles, pueden necesitar tener el poder, los mecanismos de resolución de conflictos y las sanciones para resolver, de una forma rápida, las disputas relativas al agua u otras materias relacionadas. Sólo se recurrirá a una autoridad superior en casos excepcionales.

Estas cuatro funciones constituyen la base del servicio de aguas. Otras funciones de apoyo, como la compra de insumos agrícolas, el control de la elección de los cultivos, la movilización de fuentes adicionales de ingreso y el procesado de productos agrícolas, podrían ser otras responsabilidades de la entidad proveedora de servicios. Las ventajas y desventajas de añadir estas funciones secundarias se discuten en el siguiente apartado.

Los servicios a transferir deberían ser definidos claramente, de forma que sean medibles (cuando sea posible) y entendidos por el proveedor del servicio de aguas y el usuario. Ésto podría parecer obvio, pero en la práctica rara vez se realiza, bien sea por las agencias públicas (que generalmente están orientadas hacia un procedimiento administrativo más que hacia unos objetivos orientados a unos resultados) o por las organizaciones de agricultores (que también suelen estar poco acostumbradas a formular objetivos precisos). Ya que la TGR se dirige a mejorar la responsabilidad, **se considera crucial que se defina claramente el servicio del agua pretendido de forma previa a la transferencia.**

Para el suministro de agua, una definición clara del servicio básico debería incluir los siguientes elementos:

- de dónde y hacia dónde;
- en qué cantidad (en volumen o proporción); y
- con qué duración

se suministrará agua y/o evacuará el exceso de agua.

Se deberían también definir los límites entre la superficie con servicio de riego y el conjunto de usuarios servidos. Ésto podría ser necesario cuando se incorporan a la nueva superficie de servicio de riego, después de la transferencia, los denominados “intrusos” (por ejemplo los usuarios de pozos), que no estaban inicialmente incluidos en la superficie de diseño, o los usuarios indirectos del servicio.

Las definiciones de servicio podrían incluir también objetivos sobre la calidad del agua, el uso doméstico, etc. Después de definir el servicio básico, los planificadores deberían identificar cuáles son las otras funciones principales del servicio que son inseparables del servicio básico y, por tanto, deberían ser gestionadas por la misma entidad.

La entidad que suministrará los servicios puede ser la organización de usuarios (a través de sus propios miembros) o un PSA contratado. En la práctica, el PSA suele estar compuesto por profesionales y técnicos contratados para llevar a cabo los servicios básicos anteriormente descritos.

### **¿EXISTEN OTROS SERVICIOS QUE LA AUA PUEDA SUMINISTRAR?**

Existe un número de funciones de apoyo secundarias que podrían ser gestionadas directamente por el PSA, bajo la supervisión de la AUA. A veces, las organizaciones ya transferidas asumen funciones secundarias. Algunos ejemplos son:

- el suministro de insumos agrícolas, incluido el crédito;
- el control de la elección de los cultivos y la programación de las fechas de siembra o plantación;
- la movilización de fuentes adicionales de ingresos;
- el procesado de productos agrícolas y su comercialización; y

- la gestión de la tenencia de la tierra y el suelo.

A continuación se citan algunas de las razones por las que los PSA podrían decidir involucrarse en estas funciones secundarias:

- el PSA no puede mejorar la productividad o la rentabilidad de la agricultura bajo riego de manera suficiente, a no ser que se realicen también otras mejoras en la agricultura;
- el PSA no tiene los suficientes fondos como para cubrir el coste del riego, a menos que obtenga fuentes secundarias de ingresos;
- el PSA no puede obtener suficiente apoyo, lealtad e interés entre sus miembros, a menos que no les involucre en otras actividades que incrementen los beneficios de la organización;
- no existen otras organizaciones que puedan gestionar estas funciones secundarias de una manera efectiva.

A continuación se citan algunas de las razones por las que el PSA podría elegir no participar en estas funciones secundarias:

- regulaciones que prohíban al PSA la participación en dichas funciones;
- la existencia de otras organizaciones que puedan llevar a cabo estas funciones de una manera adecuada;
- que el PSA pueda obtener suficiente financiación sin la necesidad de recurrir a fuentes secundarias de ingresos;
- el PSA no puede mantener una atención y control suficientes sobre sus funciones principales y gestionar, al mismo tiempo, las secundarias.

La experiencia en diferentes países de Asia y América Latina muestra que las AUA se convierten a menudo en multifuncionales cuando se trata de riego a pequeña escala. Este caso es más raro cuando se trata de grandes superficies de servicio. En los grandes sistemas de riego, el entorno de gestión más exigente podría requerir que se centre en el servicio de aguas una sola entidad, mientras que otras entidades se ocupan de los otros servicios agrícolas.

Existe otra cuestión, cada vez más importante, en la cual están cambiando las organizaciones de gestión del riego y que podría requerir un cambio fundamental en la forma en la que se gestionan los sistemas de riego después de la transferencia. En muchos países en desarrollo, la mayor parte de los sistemas de riego públicos fueron originalmente diseñados y construidos exclusivamente con fines agrícolas. Durante las pasadas tres décadas, el incremento de la población, la diversificación económica y la creciente escasez de agua han supuesto que las personas utilicen a menudo los sistemas de riego para diferentes usos, incluyendo el lavado de la ropa, el baño, el abastecimiento del ganado, la recreación, el uso industrial, la generación de energía e incluso, el suministro de agua a la población.

En aquellos lugares donde los sistemas de riego están siendo utilizados para usos múltiples, los nuevos PSA podrían necesitar redefinir las funciones del servicio de aguas para incorporar dichos servicios en la gestión del sistema. Dichas demandas no se pueden ignorar y la AUA se tendrá que organizar para representar las necesidades de los diferentes agentes implicados. Ésto podría significar que las mujeres que utilizan el agua para uso doméstico y otros usos, los ganaderos, los usuarios industriales, etc. estuvieran representados en la organización. A través de una planificación estratégica efectiva, la TGR puede representar una excelente oportunidad para modernizar la finalidad y los objetivos del servicio de aguas.

## Capítulo 6

# Asignación de responsabilidades a través de la reforma de la organización

### RESUMEN

El presente capítulo está relacionado con la selección de los tipos de organizaciones de gestión posteriores a la transferencia y su responsabilidad frente a los usuarios. Las organizaciones de riego deben ser responsables frente a los usuarios del agua para asegurar que las políticas de los sistemas de riego y las prácticas de gestión son coherentes con las aspiraciones del órgano general de gobierno de los usuarios del agua. Ésto supone incorporar incentivos, sanciones y transparencia en las organizaciones proveedoras del servicio de aguas. La responsabilidad del personal, dentro de las organizaciones de riego, se puede llegar a conseguir a través de las políticas de personal, los incentivos, los acuerdos contractuales, los términos de compensación y las sanciones.

Existen seis tipos básicos de modelos de organización no gubernamental, que suelen ser utilizados en la gestión de los sistemas de riego a través de todo el mundo. Estas organizaciones son: asociaciones multipropósito de usuarios del agua, empresas públicas, gobiernos locales, distritos de riego, compañías mutuas y compañías privadas. Cada modelo tiene una forma diferente de organizar las cuatro funciones básicas de la gestión del servicio: definición, regulación, suministro y pago del servicio. La manera en la que están estructuradas dichas relaciones definirá quién es responsable frente a quién y para qué servicios.

La TGR no implica que los agricultores se deban encargar ellos mismos del servicio de aguas. Mientras que los agricultores podrían manejar la gestión del riego a ciertos niveles, también podrían contratar personal técnico competente o contratar un proveedor que tenga la capacidad de suministrar el servicio de aguas.

Los cinco métodos básicos para alcanzar la responsabilidad en la organización son: control jerárquico interno (a través de normas, políticas de personal, incentivos); regulación central (mediante políticas gubernamentales, seguimiento y aplicación); competencia (entre los proveedores del servicio de aguas), interdependencia entre organizaciones (como el hecho de pagar por un servicio a otra organización) y los acuerdos de propiedad común (donde los grupos locales comunitarios poseen derechos para gestionar los recursos).

La falta de responsabilidad en la gestión es una razón fundamental por la que los políticos deciden transferir la gestión del riego de una organización pública a otra local. Las agencias públicas financiadas desde el gobierno central, con personal con bajos salarios y una OyM inadecuada carecen de los medios, incentivos y responsabilidad para alcanzar un resultado satisfactorio. Los usuarios del agua no están dispuestos a pagar por servicios no suministrados, o suministrados de una forma deficiente.

Uno de los preceptos básicos de la teoría de la gestión, con frecuencia el más olvidado en las estrategias de desarrollo, es:

***A menos que el funcionamiento básico de una organización no dependa del logro de los estándares acordados, ésta no tendrá la voluntad necesaria para imponer mecanismos internos efectivos de responsabilidad.***

Resulta esencial que las organizaciones de riego sean responsables frente a los usuarios del agua. Por responsabilidad se entiende la capacidad de una organización, o de diferentes organizaciones relacionadas entre sí, para asegurar que las políticas de los sistemas de riego y las prácticas de gestión sean coherentes con las aspiraciones del cuerpo de gobierno general de los usuarios del agua. Uno de los principales retos del diseño de un programa de TGR lo constituye el diseño de organizaciones responsables frente a los usuarios del agua, después de la transferencia. La concepción de dichas organizaciones, que asegurarán la citada responsabilidad, lleva consigo un considerable ejercicio creativo, tormenta de ideas, un debate constructivo y una negociación con todos los agentes implicados.

#### **¿POR QUÉ SE CONSIDERA IMPORTANTE DISTINGUIR ENTRE GOBIERNO Y GESTIÓN?**

Los miembros de las AUA o la *Asamblea de usuarios* elegirán normalmente una *Junta de Gobierno*. Dicho órgano se encargará de establecer los estatutos, el reglamento y las políticas de la AUA. Ambas entidades se consideran generalmente el *órgano de gobierno*. Sin embargo, la organización que suministra en realidad el servicio de aguas (operación, mantenimiento y financiación), se puede denominar el *proveedor del servicio de aguas* (PSA). El PSA no tendría por qué ser necesariamente el mismo órgano de gobierno.

En el mundo de los negocios, la existencia de un entorno de gestión más complejo, generalmente obliga a una separación entre la entidad que gobierna (por ejemplo, la junta de gobierno elegida por los agentes implicados) y la entidad que gestiona (por ejemplo, el proveedor del servicio profesional). Los sistemas de riego medianos y grandes gestionados por las asociaciones de usuarios en los países más desarrollados, tienden a hacer esta separación entre el gobierno y la gestión. Los planificadores deberían considerar esta opción más que asumir que es suficiente crear sólo la asociación de usuarios y que ésta puede hacerse cargo, de forma directa, tanto de las funciones de gobierno como de las de gestión.

Los funcionarios, en ocasiones se oponen a la TGR con el argumento de que los agricultores carecen de las aptitudes para gestionar los sistemas con grandes canales. La TGR no significa necesariamente que los propios agricultores deban encargarse del servicio. Mientras que los agricultores pueden manejar el sistema en ciertos niveles, ellos podrían también contratar personal técnico competente (incluso ingenieros) o contratar a una organización que tenga la capacidad de suministrar el servicio. Los agricultores ocupados en sus tareas diarias podrían estar contentos de gobernar a través de sus representantes, definir el servicio de aguas, establecer una política y supervisar el mantenimiento. Los agricultores podrían preferir elegir una junta, que tendría entonces que contratar personal técnico para llevar a cabo las políticas de la AUA o contratar una compañía para suministrar el servicio.

***El principal reto es la responsabilidad: incorporar incentivos, sanciones y transparencia en las entidades del servicio de aguas, de forma que desarrollen su trabajo de acuerdo a las normas establecidas por un órgano de gobierno elegido por los usuarios del agua.***

### ¿QUÉ TIPO DE ORGANIZACIONES PODRÍAN LLEVAR A CABO LA FUNCIÓN DE PROVEEDORES DEL SERVICIO DE AGUAS?

Las organizaciones difieren en su capacidad de afrontar los diferentes niveles de complejidad. Esta capacidad está determinada fundamentalmente por la base de autoridad de la organización, modo de financiación, incentivos y mecanismos de control. Existen seis modelos de organización básica no gubernamental, que son utilizados para la gestión de los sistemas de riego en todo el mundo. Éstos son:

- asociación multipropósito de usuarios del agua;
- empresa pública;
- gobierno local;
- distrito de riego;
- compañía mutua;
- compañía privada.

La Tabla 4 resume las características de los diferentes tipos de organizaciones. Los puntos resumidos son indicativos de las tendencias pero no tienen un carácter universal.

**TABLA 4**  
**Modelos de organización para las entidades del servicio de aguas**

Tipo de organización	Gobierno	Fuente de financiación	Capacidad de gestión
<b>Asociación de usuarios del agua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes elegidos por los miembros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifas del agua de riego o impuestos sobre la tierra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A pequeña escala en aquellos lugares donde es posible la gestión directa por los usuarios</li> </ul>
<b>Empresa pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Junta de gobierno de las agencias relacionadas y los gobiernos locales.</li> <li>• Fuertemente Regulada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundamentalmente las tarifas del agua de riego, posiblemente con alguna ayuda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especializada y profesional</li> <li>• Pueden manejar tareas complejas, a gran escala</li> </ul>
<b>Gobierno local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable ante el gobierno local o estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos sobre la tierra y otros ingresos procedentes del gobierno local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitada, debido a sus múltiples funciones, podría delegar en un contratista</li> </ul>
<b>Distrito de riego</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La AUA elige la junta de gobierno</li> <li>• Alguna supervisión del gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifas del agua de riego, ingresos secundarios</li> <li>• Posibles ayudas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderada a sofisticada</li> <li>• Puede manejar sistemas medianos y grandes, con una ayuda técnica</li> </ul>
<b>Compañía mutua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los titulares de los derechos de aguas y de la tierra eligen la junta de gobierno</li> <li>• Escaso control por parte del gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifas del agua de riego</li> <li>• Ingresos secundarios, podría ser una entidad con ánimo de lucro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normalmente apto para sistemas modestos o pequeños</li> </ul>
<b>Compañía privada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propietarios o accionistas</li> <li>• Escaso control por parte del gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifas del agua de riego o beneficios de negocios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escala limitada por el tamaño del capital de la compañía</li> </ul>
<b>Contratista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo con una organización que financia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagados por la organización que financia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser especializada y profesional</li> <li>• Escala limitada por el tamaño de la compañía</li> </ul>

*Asociaciones multipropósito de usuarios del agua.* Las AUA multipropósito son los grupos de usuarios del agua que combinan las funciones de gobierno y de gestión. Se trata generalmente de cooperativas de usuarios del agua. En Asia y África, sus miembros tienden a llevar a cabo ambas funciones directamente, de modo que son más aptas para los sistemas de riego a pequeña escala o sectores de un sistema más grande, donde las necesidades de gestión son relativamente sencillas y no demasiado intensas. Los miembros de las AUA incluyen generalmente a todos los propietarios o agricultores servidos por el sistema de riego. Las AUA de riego a pequeña escala tienden a ser órganos informales o políticamente débiles, que carecen del poder suficiente para aplicar fuertes sanciones y aplicar normas. Las tareas de contabilidad y de gestión son generalmente realizadas por los representantes elegidos por los agricultores, quienes suelen recibir una escasa contraprestación oficial por sus contribuciones. Las AUA funcionan generalmente con debilidad de cara a las potentes administraciones públicas y gobiernos locales, y carecen de derechos de agua formales.

A pesar de ello, los expertos técnicos estiman a menudo que la AUA es la única alternativa posible a la gestión pública. Sin embargo, en ocasiones, se recomienda en contextos que probablemente no son apropiados, como en grandes superficies servidas con condiciones complejas. La corrupción, el control por parte de los grupos de poder y las disputas entre las partes implicadas, son problemas que a menudo sobrepasan la capacidad de la modesta AUA. En la elaboración de las políticas de TGR, se deberían considerar otro tipo de organizaciones, quizá ya probadas, especialmente para aquellas superficies servidas más extensas y complejas. A continuación, en este capítulo, se revisan otras alternativas a estas organizaciones.

En América Latina, sin embargo, especialmente en los sistemas de riego que sirven más de 5 000 ha, las AUA actúan a menudo sólo como órgano de gobierno de los usuarios del agua, mientras que el servicio de riego es suministrado por profesionales contratados y supervisados por la junta de gobierno de la AUA elegida.

Las *empresas públicas* son normalmente autónomas desde el punto de vista financiero, y tienen objetivos fijados desde el gobierno para suministrar un servicio de aguas monopolístico dentro de la jurisdicción adjudicada, como una región determinada o una cuenca hidrológica. Normalmente, son establecidas por el gobierno y no son tan responsables de cara a los usuarios como los distritos constituidos localmente o las compañías mutuas.

Los *gobiernos locales* como las poblaciones o las municipalidades, gestionan en ocasiones los sistemas de riego. Éste es generalmente el caso de sistemas de riego a pequeña escala o sectores de grandes sistemas de riego, donde no existen alternativas de organizaciones locales viables. Se pueden encontrar ejemplos alrededor de todo el mundo. El punto débil de este modelo es que las redes de riego no coinciden, frecuentemente, con los límites administrativos y los gobiernos locales se distraen a menudo de la gestión por otros problemas.

El *distrito de riego* es normalmente un tipo de organización local pública, o “semi-municipalidad” con una función específica. Suele gozar de ciertos privilegios e inmunidades, que no están al alcance de otras organizaciones del sector privado. En general, existe una junta de gobierno que se encarga de contratar un gerente y un profesional a tiempo completo para gestionar el sistema, como empleados del distrito.

La *compañía mutua* es generalmente una sociedad de responsabilidad limitada, formada a partir de acciones del sistema de riego que pertenecen a los propietarios y usuarios del agua. El valor de las acciones suele estar basado en una valoración de los activos del sistema de riego que pertenecen a los miembros. Se podría contratar personal profesional para gestionar el

sistema. Estas compañías tienden a existir en sistemas de riego que se han desarrollado fundamentalmente a partir de la financiación de los agricultores o del sector privado. China está adoptando en la actualidad este modelo en áreas piloto en las provincias de Shandong y Hunan, aunque la “propiedad” en China tenga formalmente un estatus de préstamo a largo plazo. Este modelo tiende a funcionar mejor en economías comerciales, donde la gestión depende más de la inversión que de las ayudas del gobierno.

*La compañía privada.* En el caso de plantaciones o en grandes explotaciones gestionadas por compañías privadas, los sistemas de riego suelen estar operados por la compañía privada que gestiona la producción agrícola en la superficie regada. En la gestión del riego mediante la contratación de organizaciones, la organización de gobierno realiza un contrato con una tercera parte (empresa) por un período limitado de tiempo para gestionar un sistema de riego. En China, las municipalidades o las oficinas de conservación de aguas suministran contratos de una duración limitada a “equipos de profesionales en la gestión de riego” locales para hacerse cargo de la gestión de sectores de los sistemas de riego. Este sistema necesita la disponibilidad de diferentes proveedores de servicios y es más apta para las tareas de gestión que no requieren un largo proceso de aprendizaje.

#### **¿CÓMO SE PUEDEN ESTRUCTURAR LAS ORGANIZACIONES PARA ASEGURAR LA RESPONSABILIDAD DE SUS EMPLEADOS?**

La responsabilidad del personal, dentro de las organizaciones de riego, se puede conseguir a través de las políticas de personal, los incentivos, los acuerdos contractuales, los términos de compensación y las sanciones. Las agencias financiadas desde el gobierno central suelen presentar un menor grado de responsabilidad del personal. Los puestos de trabajo podrían estar asegurados por las regulaciones del funcionariado, lo cual puede hacer imposible aplicar incentivos o penalizaciones basadas en el rendimiento en el trabajo. En el otro extremo, las organizaciones en el sector privado son, a menudo, libres de contratar y despedir a sus trabajadores, tener empleados con contratos renovables e incorporar incentivos o penalizaciones en sus contratos basadas en su rendimiento en el trabajo. La habilidad de una organización para asegurar la responsabilidad de sus empleados depende, en parte, de estos mecanismos internos, pero también, lo que es más importante, de la presencia de fuerzas externas a la organización que necesitan que la organización consiga unos estándares de funcionamiento.

A continuación se detallan los cinco métodos básicos para conseguir responsabilidad en la organización:

- control jerárquico interno;
- regulación central;
- competencia;
- interdependencia entre las organizaciones;
- acuerdos de propiedad común.

*Control jerárquico interno.* Se trata de la supervisión de los subordinados en los niveles más bajos por parte de los directivos dentro de una organización. Esta forma de control es sobre todo apta para las organizaciones con diferentes niveles donde el flujo de información entre niveles es relativamente completo y donde las tareas de gestión están normalizadas de un modo justo. Ésta no suele ser la situación más frecuente en los niveles locales u operativos. El agua es un recurso “huidizo” y en constante movimiento. La información suele ser incompleta

e imprecisa, y dichas imprecisiones pueden tener un gran impacto en el funcionamiento. El personal del nivel de base está, a menudo, obligado a emprender acciones en el campo y dichas acciones suelen estar fuera de la supervisión de sus superiores.

*Regulación central.* Las organizaciones están concebidas para ser responsables en base a las normas impuestas por el gobierno central. La regulación es más significativa en los aspectos políticos o de seguridad más controvertidos, o en aquellos casos donde existe un monopolio natural, como en el caso de las empresas de energía. Las auditorías técnicas y financieras de las organizaciones de la gestión del riego constituyen una forma de regulación. Los gobiernos, a veces, intentan aplicar la normativa central en circunstancias en las que resulta ineficaz, como en el caso de la regulación de la sobreexplotación de acuíferos.

*Competencia.* Allí donde los monopolios no existen, donde existe un campo abierto y en igualdad de condiciones para la competencia y donde las ineficacias puntuales no tengan efectos desastrosos, la competencia entre los proveedores del servicio de aguas puede constituir una manera eficaz de mejorar los servicios y promover la eficiencia. Se puede introducir la competencia en los sistemas de riego a través de la contratación de servicios a las organizaciones. Los proveedores deben suministrar un servicio aceptable para conseguir las extensiones o la firma de nuevos contratos.

*Interdependencia.* La interdependencia entre organizaciones puede crear una responsabilidad recíproca. Normalmente, el servicio de aguas se suministra de aguas arriba a aguas abajo, mientras que los recursos financieros fluyen de aguas abajo a aguas arriba. La interdependencia implica un equilibrio aproximado de poder, de forma que una organización no puede dominar a la otra. Una organización obtiene sus ingresos a través del suministro de un servicio aceptable a otra organización.

Un ejemplo común lo constituye la venta volumétrica de agua a las organizaciones de usuarios del agua, como en el caso de México, Turquía y China. La necesidad de obtener ingresos, por parte del proveedor del servicio de aguas, hace a dicho proveedor responsable ante las organizaciones de usuarios que compran el agua.

*Acuerdos de propiedad común.* Los usuarios locales de un recurso se podrían agrupar para crear derechos de propiedad y regular el uso del recurso. Ésto se ha hecho durante siglos para gestionar los sistemas de riego, el aprovechamiento de los bosques, las tierras comunales, los pastos y las aguas para pesca. Se trata generalmente de organizaciones locales, a pequeña escala, que desarrollan sus propios sistemas de derecho, normas y sanciones y utilizan las presiones sociales y las instituciones locales para resolver los conflictos. Los sistemas de riego tradicionales, gestionados por los propios agricultores, son una fuente de conocimiento sobre cómo las reformas contemporáneas en la gestión podrían aprovechar los principios organizativos en los cursos hídricos y en la distribución de los sistemas de riego. Éstas podrían incluir información sobre cómo llegar a ser miembro de la organización, los principios de asignación del agua, las prácticas de distribución del agua, la movilización de recursos, las sanciones, la resolución de conflictos, etc. No obstante, se debería recordar que la clara definición de los derechos de propiedad de acceso al agua constituye el principal elemento para el éxito. Imponer, de nuevo, las instituciones de la gestión tradicional podría fallar si no se han definido previamente, de forma clara, los derechos del agua en los modernos sistemas de riego en los que exista una TGR en proceso.

La gestión del agua se organiza de acuerdo a cuatro servicios básicos relacionados entre sí. Éstos son:

- ¿Quién define y gobierna el servicio?
- ¿Quién regula el servicio?
- ¿Quién suministra el servicio?
- ¿Quién paga por el servicio?

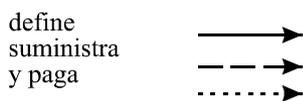
La forma de estructurar las relaciones del servicio determinará quién es responsable frente a quién y para qué servicios. La Figura 3 describe cinco modelos básicos de servicio relacionados entre sí. El primer modelo ilustra la situación donde una agencia gubernamental, financiada con los ingresos procedentes del gobierno central, suministra el servicio de aguas a los usuarios. En este caso, la agencia define normalmente el servicio. Ya que el gobierno define y suministra el servicio con escasa, si es que existe alguna, participación de los usuarios que pagan por ello, existe poca responsabilidad de la agencia frente a los usuarios para la calidad del “servicio” y sus resultados.

El Modelo 2 describe una empresa pública, que es en su mayor parte autónoma desde el punto de vista de la financiación. Aunque el gobierno define y regula el servicio, en buena parte, la entidad de gestión depende bastante de los ingresos procedentes del pago de las tarifas del agua de riego por los usuarios. Ésto incentiva la responsabilidad de la agencia gestora frente a los usuarios porque generalmente la satisfacción del usuario constituye un requisito previo para el pago. El Modelo 3 difiere del modelo 2 sólo en la amplitud de su autonomía financiera. En este caso, las tres partes están involucradas en la definición del servicio: el gobierno, a través de las limitaciones en la regulación, los agricultores, a través de los acuerdos y contratos, y la entidad de gestión, a través de los acuerdos de servicio de operación.

El Modelo 4 ilustra la gestión llevada a cabo por una entidad que es financiada por un grupo de usuarios del agua. En este caso, los usuarios definen y pagan por el servicio y la entidad lo suministra. Este caso ofrece grandes posibilidades de responsabilidad en la dirección, dependiendo de la situación legal de la organización de usuarios y la responsabilidad de sus representantes frente al conjunto de usuarios. El Modelo 5 es una versión más sencilla del modelo 4, donde son los propios usuarios los que directamente definen, llevan a cabo y financian el servicio. Resulta un caso típico de las pequeñas asociaciones de usuarios del agua que manejan las funciones de gobierno y gestión directamente.

**FIGURA 3**  
**Relaciones de servicio en la gestión del riego**

Clasificación basada en quién:

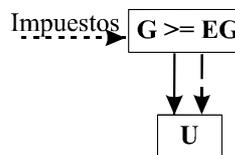


**G** = Gobierno  
**EG** = Entidad Gestora  
**U** = Usuarios

por el servicio

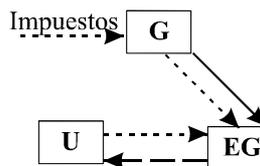
1. Servicio administrado por el Gobierno

El Gobierno define el servicio, asigna presupuestos a la agencia y suministra el servicio. Los contribuyentes pagan los impuestos. Los usuarios podrían pagar una tarifa.



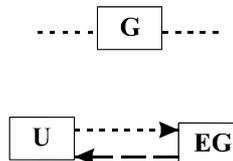
2. Servicio de riego semi-público

El Gobierno define y subsidia el servicio. La entidad de gestión semi-pública suministra el servicio a los usuarios, quienes pagan por el coste del servicio.



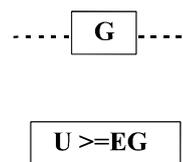
3. Servicio independiente

El Gobierno suministra un marco legal y regulador para el acuerdo entre los usuarios que pagan por un servicio a una entidad de gestión, que suministra el servicio.



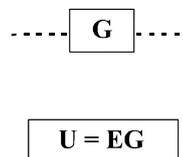
4. Servicio dirigido por los usuarios

El Gobierno suministra el marco legal y regulador, dentro del cual los usuarios definen y pagan por su servicio, que es suministrado por su propia entidad de gestión.



5. Servicio propio

El Gobierno suministra el marco legal y regulador, dentro del cual los usuarios definen, pagan y suministran directamente el servicio ellos mismos.



## Capítulo 7

# Adopción de los cambios legales necesarios

### RESUMEN

La transferencia real de autoridad desde el gobierno necesitará una acción legal que la haga efectiva. Normalmente será en forma de decreto por el jefe de estado, un decreto ministerial o un decreto legislativo. Aunque resulta más complejo, la legislación suministra una base más firme que los decretos. Lo importante de introducir estos cambios legales es que deben ser amplios, por citar un ejemplo, que cubran todos los aspectos que puedan generar organizaciones realmente independientes.

Las áreas comunes donde la legislación de apoyo a la TGR es más necesaria son: la adopción formal de una política de transferencia, el estatus de la AUA, los derechos de aguas, los derechos relativos a la infraestructura de riego y los cambios en el estatus o finalidad de las agencias de riego.

Los expertos legales y los planificadores deberían comparar la política y el marco legal existentes en el país, con los derechos básicos y poderes que suelen ser requeridos por las AUA y determinar los cambios que pueden y deberían realizarse para apoyar la formación y fortalecimiento de unas asociaciones viables de usuarios del agua.

La experiencia global sugiere que para crear AUA efectivas, éstas deberían tener, al menos, los siguientes poderes:

- extraer agua de una fuente específica;
- utilizar y mantener (y quizá poseer) la infraestructura de riego y drenaje;
- tener derechos de servidumbre para la infraestructura existente y futura;
- recolectar fondos (en capital o mano de obra), de los miembros para el pago del servicio de riego;
- aplicar sanciones a aquellos miembros que no cumplan con las normas;
- delegar poderes, por ejemplo a un proveedor del servicio del agua;
- poder generar y utilizar ingresos adicionales;
- poder participar en contratos;
- comprar, ser titulares y vender propiedades.

Los dos documentos básicos que generalmente se preparan para el establecimiento de la AUA, son el acta de constitución o los estatutos de la asociación y el reglamento interno. Los estatutos de la asociación constituyen el documento donde se detalla el establecimiento de la AUA. En ellos se detalla su objetivo básico, la base de la autoridad y los principios básicos de la organización. El reglamento interno es la descripción que acompaña a las normas para ejecutar el contenido de los estatutos.

Los derechos del agua suponen un tema de gran importancia, en el que se requiere una acción legal. Los derechos del agua especifican lo que se espera sobre la cantidad, porcentaje y/o duración del caudal de agua, al cual tienen derecho ciertos tipos de agricultores, grupos de usuarios del agua o un sistema de riego completo. Podrían ser también necesarios cambios legales en la transferencia de la propiedad o los derechos de uso sobre los activos de los sistemas de riego.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE QUE LA TGR SEA COMPLETA?

Seguramente el punto débil de la mayor parte de los programas de TGR alrededor de todo el mundo, es que son parciales por naturaleza. Es decir, que no incluyen todos los cambios que serían necesarios para permitir a las AUA ser organizaciones viables, capaces de llevar a cabo sus funciones principales y proteger sus intereses frente a los usuarios del agua y los intereses políticos. Una transferencia completa supone la entrega de todas las esenciales e inseparables funciones de la gestión del riego. Como ya se ha dicho anteriormente, las cuatro funciones esenciales de la gestión del riego son: operación, mantenimiento, movilización de recursos (o financiación) y resolución de disputas. Si no se transfiriere a las AUA una autoridad y capacidad plenas para llevar a cabo cualquiera de estas funciones, es probable que la AUA no sea capaz de realizar las otras funciones, ya que todas ellas están relacionadas entre sí.

Los gobiernos intentan, en ocasiones, transferir la responsabilidad a las AUA sin darles una autoridad con poder de decisión sobre los planes y presupuestos de OyM. La TGR se realiza con frecuencia en países donde no existen los derechos del agua o donde las AUA no poseen un estatus legal. A veces, los gobiernos adoptan programas de TGR pero evitan realizar los cambios necesarios en la finalidad de la agencia de riego, la distribución de su personal o los mecanismos de financiación del sector. Las presiones de los donantes para un rápido (aunque parcial) programa de ejecución, las presiones financieras y las sensibilidades políticas pueden forzar a los gobiernos a hacer la reforma “deprisa y corriendo”. La reforma se limita a decretos políticos, rehabilitación y organización de la AUA, en ausencia de una legislación para fortalecer las AUA, definir los derechos del agua y revisar los objetivos de las agencias. La falta de todos estos elementos puede provocar que los programas de TGR fracasen en su intento de producir AUA efectivas o mejorar la eficiencia financiera y la productividad del subsector del riego.

### ¿QUÉ TIPO DE CAMBIOS SE NECESITAN EN EL MARCO LEGAL?

Un cambio político e institucional tan amplio y de alcance, como la transferencia de la gestión del riego, tiene importantes implicaciones legales. En las presentes directrices no es posible recomendar, de una forma genérica, los cambios necesarios en el marco legal para todos los procesos de TGR. Dependiendo del estado del desarrollo legal en el sector del agua, los condicionantes políticos actuales y los aspectos medioambientales, la reforma podría requerir la elaboración de nueva legislación, la revisión de los textos legales existentes o quizá, no realizar cambio alguno.

En Filipinas en la mitad de los años 70, la legislación convirtió la Administración Nacional de Riego (NIA) en una empresa con financiación mayoritariamente propia, que suministraba incentivos para adoptar un programa de transferencia de la gestión. Debido a las ayudas entregadas a los usuarios, la ley de aguas de 1992 de México fue el precursor necesario para la adopción del programa de TGR. En Turquía, la legislación existente, promulgada hacía muchas décadas, ya preveía la posibilidad de permitir que la gestión del riego fuera entregada a las entidades locales y a las AUA, facilitando de esta forma la rápida adopción y ejecución del programa de TGR. En algunos países, los derechos tradicionales y las instituciones están todavía en vigor y han tomado la forma de ley. Pero, de forma creciente, se necesita una ley, bien sea para proteger las instituciones tradicionales como para reemplazar las que la sociedad moderna ha desechado.

La formulación de leyes y reglamentos puede satisfacer numerosos objetivos, entre ellos la elaboración de normas relativas al nuevo orden o estructura, información a los funcionarios

públicos y del gobierno sobre sus nuevos derechos y responsabilidades y legitimar las discusiones públicas y la creación de un consenso. Las áreas más comunes, donde suele ser necesario el apoyo legislativo para la TGR, son las siguientes:

- adopción formal de la política de transferencia;
- estatus de la AUA;
- derechos de aguas;
- derechos relativos a la infraestructura de riego;
- cambios en el estatus o finalidad de las agencias de riego.

A continuación se explica brevemente cada una de ellas, excepto los cambios en las agencias de riego, que se detallarán de forma separada en el Capítulo 9.

**CUADRO 2  
CONSECUENCIAS DE UN INADECUADO APOYO LEGISLATIVO PARA LA TGR**

Los Distritos de Riego de Coello y Saldaña, en Colombia, fueron transferidos a las AUA en 1976 bajo una ley existente, denominada “delegación de administración”. Pero ésto dió sólo una limitada autoridad a las AUA para gestionar los sistemas. En la actualidad, todavía necesitan la autorización de la agencia de riego para contratar y despedir a los empleados y aprobar los planes y presupuestos anuales de OyM. Después de varios años de disputas legales sobre los intentos de las AUA de reducir el personal en los distritos y tomar decisiones de gestión unilaterales, el gobierno finalmente se dió cuenta de que era necesaria más legislación para dar a las AUA un poder suficiente para dirigir sus propias cuestiones. Finalmente, la ley colombiana de adecuación de tierras, promulgada en 1993, dió un completo control a las AUA sobre su propio personal y sobre los planes y presupuestos de OyM.

**¿CUÁLES SON LAS OPCIONES LEGALES PARA LA ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA DE TRANSFERENCIA?**

La transferencia de autoridad actual desde el gobierno requerirá necesariamente una acción legal para hacerla efectiva. Tomará generalmente una de las siguientes formas:

- decreto por el jefe de estado;
- decreto ministerial;
- decreto legislativo.

Un decreto promulgado por el jefe del estado, como un decreto presidencial, ofrece ciertas ventajas: permite una acción rápida, da peso y legitimidad a la transferencia y queda abierta para varios sectores. Por otra parte, este decreto no puede introducir un cambio legal fundamental y podría ser fácilmente echada atrás por el próximo presidente. Un decreto ministerial, como el publicado por el Ministerio de Recursos Hídricos, podría también ser relativamente fácil y rápido de ejecutar, pero tiene menos poder y podría no ser suficientemente completo en sus objetivos. Un decreto legislativo es el enfoque más lento y complicado, pero el de mayor potencial para alcanzar un cambio completo y a largo plazo. Aunque cabría esperar que una acción legislativa nacional tenga lugar (por ejemplo, por el parlamento), en un sistema descentralizado, las regiones, estados o distritos, podrían también tener el poder de llevar a cabo una acción legislativa.

Aunque podría ser algo complejo, el proceso legislativo puede ser una herramienta útil de divulgación y apoyo para una amplia reestructuración. Se podrían celebrar sesiones públicas

sobre el borrador de la legislación para asegurar que el documento final refleja los intereses de los agentes implicados. El consenso legislativo suministrará también una base más firme que los decretos, para evitar posibles interferencias futuras por parte de los políticos en la financiación y el desarrollo del riego.

### ¿QUÉ LEGISLACIÓN ES NECESARIA PARA APOYAR A LAS ASOCIACIONES DE USUARIOS DEL AGUA?

Generalmente, en los programas de TGR es necesaria una legislación que suministre un marco legal suficiente para las asociaciones de usuarios del agua. Podría ser necesario establecer dichas AUA de una forma legal, bien sea a través de una nueva ley o bajo una ley ya existente, como por ejemplo una ley de cooperativas. En esta ley se deben definir las inmunidades (como por ejemplo, para ciertos impuestos o responsabilidades) y los poderes. La experiencia sugiere que para establecer una AUA, se debe dotar a ésta de, al menos, los siguientes poderes:

- extraer agua de una fuente específica;
- utilizar y mantener (y quizá poseer) la infraestructura de riego y drenaje;
- tener derechos de servidumbre para la infraestructura existente y futura;
- recolectar fondos (en capital o mano de obra), de los miembros para el pago del servicio de riego;
- aplicar sanciones a aquellos miembros que no cumplan con las normas;
- delegar poderes, por ejemplo a un proveedor del servicio del agua;
- poder generar y utilizar ingresos adicionales;
- poder participar en contratos;
- comprar, ser titulares y vender propiedades.

#### **CUADRO 3 DISPOSICIONES FUNDAMENTALES EN LA LEY DE LA GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE RIEGO DE LOS AGRICULTORES DE ANDHRA PRADESH**

La Ley de Andhra Pradesh, relativamente completa e innovadora, fue adoptada en Abril de 1997. Contiene las siguientes disposiciones fundamentales:

- suministra derechos del agua y un control completo de la OyM de los sistemas de riego a las AUA, federadas para cubrir el sistema completo;
- cubre todos los sistemas de riego, de cualquier tipo, en el Estado;
- otorga una independencia completa funcional y administrativa a las AUA;
- crea “autoridades competentes”, constituidas por el personal del Departamento de Riego designado para llevar a cabo las decisiones de la AUA;
- da poderes de resolución de conflictos finales a la AUA (las apelaciones deben ser resueltas en 15 días);
- asegura un completo acceso a la información sobre el desempeño del sistema por parte de la AUA;
- asegura que los agricultores tengan una completa libertad sobre las alternativas de cultivo;
- permite, tanto a los propietarios como a los arrendatarios, llegar a ser miembros con derecho a voto;
- declara que los usuarios del agua para uso no agrícola, sean miembros sin derecho a voto;
- asegura que el 90 por ciento de la tarifa del agua retorne a la organización de agricultores.

### ¿QUÉ DOCUMENTOS BÁSICOS DEBERÍAN PREPARARSE EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA AUA?

Los dos documentos básicos que se preparan normalmente en el establecimiento de la AUA, como en el caso de las cooperativas, es el acta de constitución o estatutos de la asociación y los reglamentos internos. El acta de constitución es el documento base de establecimiento de la AUA y detalla su objetivo básico, la base de la autoridad y los principios básicos de la asociación. Generalmente contiene los siguientes elementos:

- una declaración que describe la finalidad de la organización;
- el estatus legal y la base de la autoridad;
- la definición de la superficie servida;
- los criterios para llegar a ser un miembro de la organización;
- las funciones básicas de la organización;
- los derechos básicos, poderes y obligaciones de la organización;
- los derechos básicos, poderes y obligaciones de los miembros de la organización;
- la estructura de gobierno de la AUA, poderes de los líderes y su relación con la entidad proveedora del servicio;
- método para modificar el acta de constitución de la asociación.

Los reglamentos internos constituyen las descripciones que acompañan a las normas para ejecutar el acta de constitución. Generalmente incluyen los siguientes aspectos:

- las normas para la admisión y expulsión de nuevos miembros;
- la constitución del órgano de gobierno, los períodos de mandato y las normas para la selección y dimisión de los dirigentes de la asociación;
- la definición del servicio de aguas;
- las normas y sanciones referentes al servicio de aguas, incluyendo los procedimientos durante los períodos de escasez de agua;
- las normas y sanciones referidas a las funciones de apoyo (mantenimiento y financiación);
- los procedimientos de resolución de conflictos;
- los deberes de la junta de gobierno;
- los procedimientos para la modificación de los reglamentos.

Excepto en los casos en los que existen AUA informales, que sirven pequeñas superficies, la mayor parte de las AUA se beneficiarán de la existencia de estos dos documentos de fundación escritos. Su preparación completa y da claridad a las políticas y normas. También suministra un estatus y legitima la AUA, reforzando el reconocimiento interno y externo.

### ¿QUÉ CAMBIOS SE NECESITA REALIZAR EN LOS DERECHOS DEL AGUA?

Los derechos del agua suponen un tema de gran importancia, en el que se requiere una acción legal. Los derechos del agua especifican lo que se espera sobre el volumen o caudal y duración de éste, al cual tienen derecho ciertos tipos de agricultores, grupos de usuarios del agua o un sistema de riego completo. De forma creciente, los derechos del agua también involucran derechos y obligaciones y estándares de calidad del agua. Podría ser necesario crear los derechos del agua, o simplemente adaptar los ya existentes a las condiciones actuales. Podría existir una falta de claridad sobre cómo medir el derecho, los criterios para su asignación y los medios para distinguir entre los diferentes tipos de usuarios.

En muchos países, los derechos del agua tradicionales son puestos al día con modernas leyes. Sin embargo, existe un número de países en desarrollo, especialmente en Asia y África, donde no existen derechos del agua reconocidos por el estado, y donde, de hecho, todos los recursos hídricos del país se considera que pertenecen y están controlados por el estado. En esas circunstancias, el estado es responsable de la asignación del agua conforme a normas administrativas y la asignación del agua tiende a verse como un beneficio de bienestar social, más que un derecho legal. El usuario del agua es un solicitante, no el titular de un derecho. En aquellos lugares donde el agua escasea, podría existir una incertidumbre y competencia por el agua.

El concepto de bien social del agua tiende a entrar en conflicto con el objetivo fundamental de la transferencia de la gestión del riego, que supone eliminar la dependencia del gobierno y crear organizaciones locales estables, que puedan extraer, distribuir y entregar el agua, conforme a las necesidades locales. Sin derechos del agua, los agricultores no pueden predecir o definir la cantidad de agua que recibirán. Este hecho debilita su motivación para invertir de forma intensiva en la agricultura o en la gestión del agua. Cuando surgen conflictos o competencia por el agua, no existe una base clara para resolver las disputas. Cualquier gobierno que haya adoptado una política de transferencia debería poner en práctica un sistema básico de derechos del agua que defina los principios de asignación del agua entre los diferentes usuarios.

Los derechos del agua podrían estar ligados a entidades colectivas, como las asociaciones de usuarios del agua, o a individuos o compañías privadas. La ley de aguas mexicana de 1992 establecía una base para que las AUA obtuvieran derechos del agua formales, mientras que Chile otorgaba derechos del agua absolutos y sujetos a posibles transacciones, a usuarios individuales. En el último caso, los usuarios individuales podrían carecer del control sobre la infraestructura que extrae el agua del recurso base (el río o el acuífero), y ya que la AUA no es titular del derecho del agua, pueden surgir dificultades en gestionar la transferencia de agua entre particulares. En la mayor parte de los países, se asignan derechos del agua y se distribuyen a las AUA que, a su vez, asignan estos derechos a los miembros individuales.

#### **¿SE DEBERÍA TRANSFERIR LA PROPIEDAD DE LA INFRAESTRUCTURA DE RIEGO?**

Podrían ser necesarios cambios legales en relación a la transferencia de la propiedad o el uso de los derechos de los activos de los sistemas de riego. En los casos en los que los agricultores se encuentran en una posición política débil, la propiedad podría ser un símbolo de adquisición de derechos y poder y podría ser deseable. Podría ser necesario también en los casos en los que, de otra forma, sería ilegal que las organizaciones de agricultores modifiquen la infraestructura de riego. Donde los agricultores estén pagando de nuevo el coste de la construcción o rehabilitación de la infraestructura, existe un buen argumento para considerar que ellos deberían tener la propiedad de su propia infraestructura.

En algunos casos, como en Chile o Nueva Zelanda, la propiedad de los activos del sistema de riego ha sido transferida a las asociaciones de usuarios del agua, a través del derecho de venta, concesión de venta o acta administrativa. La propiedad de los pozos públicos ha sido transferida en Pakistán, Bangladés y Senegal. En la mayor parte de los casos, sin embargo, la propiedad de la infraestructura permanece en el estado y sólo es transferido a los usuarios el derecho de usar dicha infraestructura. En esos casos, por ejemplo en los sistemas desarrollados por el *Bureau of Reclamation* en los EE.UU. o en Colombia, los agricultores se resistieron a la transferencia de la propiedad, por el miedo de que llevara consigo también responsabilidades no

deseadas, como la de asumir completamente los costes de rehabilitación y modernización en el futuro, los impuestos de propiedad referentes a la infraestructura y los daños en la propiedad, atribuidos a la gestión del sistema de riego.

Se recomienda que los políticos y los planificadores comparen el marco legal y político existente en su país con los derechos y poderes identificados anteriormente y determinen qué cambios podrían y deberían realizarse para apoyar la emergencia y el fortalecimiento de asociaciones viables de usuarios del agua. El modo en que un país lleve a cabo estos cambios de una manera eficiente dependerá del nivel de desarrollo de las instituciones civiles, de la política del gobierno (por ejemplo, si es liberal o autoritaria), de la sensibilidad política acerca de los aspectos relacionados con el agua y de las mismas asociaciones de usuarios del agua: “¿Están suficientemente motivadas y son proclives a la creación de la organización?”.

### **RESULTADOS DE LA FASE 3: RESOLUCIÓN DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS CLAVE**

Los resultados de la Fase 3 podrían tener forma de breves documentos de política o documentos temáticos sobre las cuestiones políticas. Los documentos temáticos incluirán normalmente un breve resumen del problema, el análisis de alternativas y una recomendación. Se pueden preparar informes más detallados por medio de los grupos de trabajo o grupos temáticos para incorporar a los documentos de planificación, así como los antecedentes para la acción legislativa. Los temas que se espera tratar son los siguientes:

- ¿Qué servicios deberían ser transferidos?
- ¿Qué tipo de organización debería encargarse de la gestión?
- ¿Cómo se debería financiar el subsector del riego después de la transferencia?
- ¿Qué cambios en la legislación y otros sectores se necesita realizar, junto con la transferencia de la gestión?



## **Fase 4**

# **Planificación y ejecución**



## Capítulo 8

# Elaboración de un plan de ejecución

### RESUMEN

Un plan completo de ejecución para la TGR debería contener los siguientes elementos:

- los cambios políticos necesarios (i.e. objetivos de la organización, subsidios, etc.);
- los cambios legales necesarios (i.e. derechos de aguas y de la tierra, estatus y poderes de las AUA, medios para la resolución de conflictos, etc.);
- la reestructuración de la agencia (i.e. reorganización, recolocación del personal, formación, etc.);
- el acuerdo para el suministro de nuevos servicios de apoyo (i.e. asistencia técnica, crédito, resolución de disputas, mejora de la gestión de la cuenca hidrológica, etc.);
- la creación y desarrollo de las AUA; y
- la mejora de la infraestructura de riego.

Cada uno de estos aspectos debería relacionarse con el plan mediante una indicación sobre su apoyo a los objetivos de la TGR y cómo y por quién será llevada a cabo, dónde se encuadra en el esquema de ejecución y qué recursos necesitará. El principal reto para el grupo de trabajo de la TGR será asegurar que todos los componentes esenciales de la reforma se han incorporado al plan.

Debido a razones políticas y administrativas, podría ser necesario que los grupos de acción especiales, responsables frente al Departamento de planificación y finanzas o frente al Gabinete asuman el liderazgo en la reestructuración de la agencia de riego. Sin embargo, existen tres cuestiones importantes que la agencia de riego debería llevar a cabo para apoyar el proceso de TGR. En primer lugar, la agencia debería llevar a cabo su propio plan de reestructuración, tan pronto como sea posible. En segundo lugar, la agencia debería ayudar a comunicar a las organizaciones de agricultores su nuevo reparto de responsabilidades y su política sobre los subsidios y la futura rehabilitación. En tercer lugar, la agencia se debería mover hacia la ejecución de estas nuevas funciones tan pronto como le sea posible.

Con la finalidad de asegurar que el seguimiento y la evaluación apoyan el programa de TGR de una manera efectiva, los planificadores deberían minimizar el número de datos a recopilar, seleccionar indicadores de información eficaces y distinguir entre los datos que es necesario recoger para todo el sistema de aquellos en los que sólo se necesita un muestreo. Además, las reuniones de planificación deberían revisar regularmente los resultados del seguimiento y evaluación e identificar nuevas acciones de seguimiento.

Las aptitudes necesarias generalmente en el proceso de planificación de la TGR son: la habilidad para negociar y persuadir, analizar y razonar de una manera abstracta y creativa, evaluar la gestión, y el diseño participativo de las mejoras en el sistema de riego. Las actitudes más importantes necesarias en los planificadores son la disposición para considerar y adaptarse a nuevas ideas y soluciones, tener una mente abierta, tener capacidad de trabajo y ser tenaces.

### ¿QUÉ SE DEBE TENER EN CUENTA EN LA FORMULACIÓN DE UN PLAN SECTORIAL INTEGRADO?

Lo más probable es que exista una “comisión especial” o un “grupo de trabajo” que coordine la elaboración del plan de TGR. Es importante que el plan sea **completo**. Ésto no significa que deba ser detallado o una iniciativa impuesta desde arriba. Significa que se deberían identificar

todos los aspectos esenciales de la TGR. Si el plan no es completo, los componentes que no se han incluido quedarán probablemente fuera de la reforma. Un plan completo para la TGR debería contener, en condiciones normales, los siguientes elementos:

- los cambios políticos necesarios (por ejemplo, objetivos de organización, subsidios, etc.);
- los cambios legales necesarios (por ejemplo, derechos de aguas y tierra, estatus y poderes de las AUA, medios de resolución de conflictos, etc.);
- la reestructuración de la agencia (por ejemplo reorganización, colocación del personal, formación, etc.);
- los acuerdos para el suministro de nuevos servicios de apoyo (por ejemplo, asistencia técnica, crédito, resolución de disputas, mejora de la gestión de la cuenca del río, etc.);
- la creación y el desarrollo de las AUA; y
- la mejora de la infraestructura de riego.

Cada uno de estos aspectos debería estar ligado al plan de la siguiente forma:

- mostrar el apoyo a los objetivos de la TGR;
- mostrar cómo y por quién será llevado a cabo;
- elaborar un programa de ejecución;
- identificar los recursos necesarios.

El principal reto para el grupo de trabajo será asegurar que todos los componentes esenciales de la reforma se incorporan al plan. Ésto requerirá una comunicación frecuente y permitirá la detección

y resolución de problemas por parte del grupo de trabajo y las partes implicadas. Ésta es una forma de crear un consenso y engendrar un compromiso para la reforma. Se necesitarán planes más detallados para los componentes específicos, tanto en el ámbito regional como en el local.

**CUADRO 4  
OCHO ETAPAS EN EL PLAN DE EJECUCIÓN DEL  
PROGRAMA DE TRANSFERENCIA EN ANDHRA  
PRADESH, INDIA**

- |          |  |
|----------|--|
| Etapa 1: | Movilizar el apoyo político al más alto nivel ejecutivo y legislativo                                      |
| Etapa 2: | Desarrollar el apoyo entre los agentes implicados  |
| Etapa 3: | Formular la política y la legislación  |
| Etapa 4: | Creación de organizaciones de agricultores en el curso hídrico, sistema de distribución y sistema de riego |
| Etapa 5: | Llevar a cabo la transferencia de las funciones de gestión   |
| Etapa 6: | Capacitación de las AUA y de las agencias de riego y otras entidades gubernamentales                       |
| Etapa 7: | Dotar de responsabilidad y transparencia a las organizaciones de agricultores                              |
| Etapa 8: | Seguimiento y evaluación intermedia  |

**¿QUÉ FUNCIONES DEBERÍA ASUMIR LA AGENCIA PRINCIPAL EN EL PROCESO DE TRANSFERENCIA?**

De forma general, los programas de TGR suelen surgir cuando la agencia principal de riego se había concebido en un inicio para diseñar y construir sistemas de riego y éste continúa siendo, con frecuencia, su interés principal. Se podría dar el caso de que la agencia no fuera efectiva en la gestión y financiación de la OyM o, si lo fuera, la transferencia de la gestión probablemente no tendría sentido. Normalmente, existen diferentes razones por las que la agencia debería redirigir sus esfuerzos futuros más hacia la gestión del recurso base, cuencas de río y acuíferos, y hacia el suministro de un apoyo y servicios de asistencia técnica a las organizaciones que se encargan de la gestión de los sistemas de riego.

En este contexto, ¿se le debería dar a la agencia de riego el papel de líder para llevar a cabo la TGR?, ¿Es la agencia de riego capaz de, y tiene la voluntad de, reformar y reestructurarse

ella misma?, ¿Tiene la capacidad y la motivación adecuadas para desarrollar poderosas asociaciones de usuarios del agua? A menudo, la respuesta a estas cuestiones es “no”. Sin embargo, con frecuencia se le asigna la tarea de ejecución de la TGR. Ésto puede tener los siguientes efectos perjudiciales, como se ha podido observar en un buen número de casos:

- la creación de las AUA se convierte en un ejercicio realizado de una forma rápida, impuesto desde arriba y superficial;
- existe una fijación excesiva por el desarrollo de la infraestructura;
- no se promueven o solicitan de forma suficiente las inversiones complementarias procedentes de los agricultores, así como la participación significativa de la comunidad en el desarrollo de la infraestructura;
- se refuerza la percepción entre los agricultores de que el gobierno es el propietario del sistema y que volverá en el futuro para realizar la rehabilitación;
- los agricultores tienden a retrasar las inversiones en mantenimiento;
- las AUA son débiles y son vistas más como una prolongación del estado que como un proveedor autónomo del servicio de aguas;
- la agencia continúa ejerciendo un control parcial sobre los sistemas de riego y continúa teniendo personal de campo asignado a los sistemas de riego, incluso después de la transferencia.

Por razones políticas y administrativas, se podría solicitar a los grupos de acción responsables frente al departamento de planificación o finanzas o frente al gabinete, el llevar el liderazgo en la reestructuración de la agencia. Las ONG y, de forma gradual los agricultores, podrían ser más efectivos que la agencia de riego en la organización de las asociaciones de usuarios del agua.

Si no se puede esperar que la agencia de riego se pueda reestructurar por sí misma y si no está cualificada para crear y desarrollar las AUA, en ese caso, ¿cuál sería su papel en la TGR? Las observaciones y la experiencia sugieren que se tengan en consideración tres cuestiones esenciales que la agencia de riego puede realizar para apoyar el proceso de TGR. En primer lugar, la agencia debería realizar su parte del trabajo de reestructuración tan pronto como sea posible. Ésto incluye realizar cambios en los empleados, recolocación del personal y capacitación para las nuevas funciones. Ésto ayudará a los agricultores a tener una idea más clara de que la TGR está trayendo consigo cambios verdaderos y que la agencia no se encargará de las tareas que han sido transferidas a los usuarios. En segundo lugar, la agencia debería ayudar a comunicar a las organizaciones de usuarios cuál es la nueva división de responsabilidades y cuál es la nueva política acerca de las ayudas y la futura rehabilitación. En tercer lugar, la agencia debería moverse hacia la ejecución de sus nuevas funciones tan pronto como le sea posible. Dichas funciones podrían incluir la asistencia técnica, la formación para los nuevos proveedores del servicio de aguas y la mejora de la gestión de los recursos hídricos en las cuencas hidrológicas.

### **¿QUIÉN DEBERÍA TOMAR EL LIDERAZGO PARA FACILITAR EL DESARROLLO DE LAS AUA?**

Se debería tener en cuenta que con la TGR se podría necesitar la creación y el desarrollo de dos tipos de organizaciones locales: la asociación de usuarios del agua (el órgano de gobierno) y el proveedor del servicio de aguas (la entidad de gestión). Generalmente, la AUA tiene una estructura básica de autoridad y reglamentos. Debería tener normas, métodos y sanciones para seleccionar los dirigentes, captar fondos, solucionar disputas y supervisar el suministro del servicio de aguas, respectivamente. La aptitud y experiencia en estas cuestiones podrían encontrarse en otros ejemplos, como en las cooperativas (incluyendo las organizaciones de

agricultores), la formación de ONG, las empresas consultoras locales, las agencias de extensión agraria y otras organizaciones gubernamentales. Aunque podría haber diferentes organizaciones involucradas, debería existir una entidad con la responsabilidad principal de coordinar las aportaciones.

Si fuera posible, los planificadores deberían evitar la utilización de organizaciones, que estuvieran poco habituadas a ejercer la función de “facilitadores”, para esta función. En definitiva, son los agricultores y sus representantes quienes deben asumir en realidad el liderazgo en la formación de sus propias organizaciones. Deberían evitarse las organizaciones que tengan

reputación de ser corruptas o que se conozca de antemano su forma de pensar contraria a la de las AUA o su resistencia al proceso de TGR. En ocasiones, existe una tendencia a utilizar excesivos recursos en la fase piloto del programa de TGR. Para ello, se utilizan para organizar las asociaciones de agricultores en el campo, costosos consultores y animadores con estudios superiores. Ésto podría justificarse en una fase de aprendizaje en los primeros estadios de la transferencia, pero la estrategia general para la formación de las organizaciones de agricultores debería estar basada en unos costos asumibles y en el pragmatismo. Se debería incluir en el plan de TGR un esbozo de esta estrategia y de las organizaciones que tomarán el liderazgo para facilitar la formación de AUA viables.

Podría ser que la misma organización que asume el liderazgo para facilitar la formación de las AUA debiera también realizar la función de creación y formación del PSA. El grado de intensidad y las aptitudes necesarias serían diferentes. El grado de intensidad se refiere a gestionar la adquisición, entrega y evacuación del agua para la superficie servida de la AUA. La tarea de la organización de la formación sería preparar al PSA para suministrar un servicio aceptable que sea coherente con el servicio definido por la AUA. Como mínimo, se debería incluir la elaboración de un plan de operación y mantenimiento, así como los métodos específicos para: recolectar las tarifas del agua y otros ingresos adicionales, la tecnología de operación del riego, la realización del mantenimiento y la evaluación del desempeño en la gestión. En condiciones normales, la agencia pública de riego jugaría un papel importante en dicha formación, ya que era el anterior proveedor del servicio. No obstante, a veces la formación puede ser también suministrada por otros agentes, como los gerentes de riego con experiencia procedentes de otros sistemas, o los ingenieros de las ONG o de empresas consultoras.

#### **CUADRO 5 FUNCIONES TÍPICAS DE LAS ONG EN LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA**

- Facilitar el funcionamiento del grupo de trabajo creado para la transferencia
- Identificar los modelos organizativos para las organizaciones de agricultores
- Proponer y aplicar métodos para crear y desarrollar organizaciones de agricultores
- Suministrar la asistencia legal en la elaboración de la legislación
- Formular y aplicar métodos de formación para agricultores y personal de la agencia
- Analizar el desempeño de la OyM y recomendar medidas para mejorarlo
- Ayudar a desarrollar una base de datos y un sistema de información
- Formular y aplicar métodos de evaluación rural, seguimiento y evaluación

#### **¿CUÁL DEBERÍA SER EL NIVEL DE DETALLE Y LA RIGIDEZ DE LOS OBJETIVOS DE LA TGR?**

Existe la tendencia entre planificadores y consultores, de formular planes excesivamente elaborados y rígidos. Generalmente, la TGR será un proceso de aprendizaje donde las acciones específicas, los objetivos y las fechas límite sólo se pueden llevar a cabo en el proceso de ejecución. No es posible predecir los diferentes tipos de reacciones que los agricultores podrían tener en la transferencia, qué tipos de cuestiones necesitarán ser negociadas sobre el terreno,

**CUADRO 6  
TRES ESTRATEGIAS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LOS AGRICULTORES: INDONESIA, FILIPINAS Y COLOMBIA**

Durante los años 1980, Indonesia tenía diferentes proyectos piloto que utilizaban a los animadores de la comunidad de las ONG, con formación previa, para la creación de las AUA. Pero el gobierno consideró que este enfoque tenía un alto coste y resultaba poco práctico, como estrategia nacional para su Programa de Transferencia del Riego a pequeña escala, que comenzó en 1988. Se decidió formar y asignar personal de campo como animadores dentro del programa. Éste constituyó un enfoque viable desde el punto de vista financiero, pero sus resultados fueron dispares. Ha existido una tendencia observada de este personal a actuar más como representantes del gobierno que de los agricultores e intentar transferir su cultura administrativa a las nuevas AUA.

Después de haber experimentado también con los animadores de la comunidad en los proyectos piloto, Filipinas adoptó su Programa de Organización de los Regantes en 1983. Este enfoque seleccionaba y realizaba la formación de agricultores locales bien conocidos, dejando que ellos tomaran el liderazgo en la organización de las AUA. Aparentemente, se ha probado que su relación coste-efecto no es muy alentadora.

En Colombia, tan pronto como el gobierno adoptó su programa nacional de TGR en 1990, las AUA de todo el país formaron una federación nacional de asociaciones de usuarios del agua, las Federriegos. El objetivo de la asociación era preparar las AUA para hacerse cargo de la gestión de los distritos de riego pertenecientes al gobierno. Cada AUA paga sus cuotas para apoyar las Federriegos, que contrata abogados para asistir a las negociaciones de transferencia, ingenieros para solventar los problemas técnicos, contables para la formación financiera, etc. Federriegos siempre ha sido invitada a estar presente en la junta de consejeros del nuevo Ministerio del Ambiente.

qué problemas técnicos o financieros pueden surgir durante la ejecución, etc. Como norma, los planes sólo deberían ser detallados, como se ha mencionado previamente, durante la ejecución. Los entornos más complejos necesitarán probablemente planes de acción menos detallados pero mecanismos de prueba, negociación y ajuste más elaborados.

Existe también una tendencia, a menudo promovida por las agencias de financiación y los bancos de desarrollo, que persiste en los objetivos rígidos y las fechas límite. Los políticos y los planificadores deberían establecer objetivos claramente consensuados con el horizonte temporal esperado. Pero el plan no debería forzar una programación tan rápida y rígida que pueda sacrificar el desarrollo de las organizaciones nuevas y sostenibles. Otra manera de evitar ésto sería hacer del apoyo de las organizaciones locales de gestión viables una importante función permanente para las organizaciones sectoriales, después de la TGR.

**¿POR QUÉ SON IMPORTANTES EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN Y CÓMO SE DEBERÍAN CONCEBIR?**

Como en cualquier otra reforma, la TGR supone un proceso de ruptura. Los planes de TGR son como hipótesis de trabajo que necesitan ser probadas y modificadas en la práctica. Los diferentes agentes implicados están involucrados y la negociación es una parte inherente al proceso. Los sistemas de riego varían enormemente en sus costes y en la intensidad necesaria en la gestión para alcanzar los objetivos. La retroalimentación, el aprendizaje y la flexibilidad en la ejecución del programa son esenciales, aunque deben estar contenidos dentro del objetivo de alcanzar una gestión del riego localmente sostenible. Resulta fácil quedar bloqueado en un exceso de negociación y desviarse del objetivo principal. La negociación y la flexibilidad deben estar limitadas por una necesidad más grande: llevar a cabo una reforma controvertida, dentro de un horizonte temporal razonable, a pesar de la oposición política. Ésto requiere saber mantener el

momento adecuado de cambio lejos de los movimientos de resistencia. También requiere mantener la estructura básica de la reforma sencilla y clara para los agentes implicados.

Probablemente los dos problemas más comunes asociados con el seguimiento y evaluación son: (i) se produce un exceso de información inutilizable y (ii) no están lo suficientemente ligados a la fórmula decisión-respuesta. A continuación, se proponen algunas sugerencias para superar estos problemas.

1. Seguir un enfoque minimalista. Utilizar sólo aquellos indicadores que puedan satisfacer los siguientes criterios:
  - tomar sólo aquellos aspectos que sean fundamentales para la ejecución (por ejemplo, consecución de tareas y realización de objetivos) para los que la verificación al más alto nivel sería absolutamente esencial;
  - indicadores que informen sobre los resultados esenciales y los impactos del programa, que realmente deben estar documentados y comunicados a los niveles superiores; e
  - indicadores que no excedan la cantidad óptima de información que pueda ser comunicada, de una forma práctica, y que los planificadores puedan digerir.
2. Seleccionar indicadores que sean eficaces, desde el punto de vista de la información, en el sentido que puedan describir un conjunto de fenómenos asociados. Un buen indicador suministra datos sobre múltiples aspectos, de forma que no existe necesidad alguna de recopilar información directa sobre los aspectos referidos.
3. Hacer la distinción entre las necesidades de seguimiento dirigidas al nivel de base o a altos niveles. Los planificadores necesitan un seguimiento dirigido a los altos niveles para comparar los resultados actuales con los esperados. Ellos, y otros agentes implicados, necesitan también un seguimiento dirigido al nivel de base, que suministra información importante sobre los aspectos inesperados y subjetivos que puedan surgir. Ésto es, al menos, tan importante o probablemente más, que el seguimiento convencional dirigido a los altos niveles. Realizar el seguimiento exclusivamente de aquellos aspectos identificados por las autoridades centrales restringe, de una forma severa, el proceso de aprendizaje. El enfoque dirigido a los altos niveles utiliza métodos convencionales de recolección y procesamiento de datos. El seguimiento dirigido al nivel de base podría estar basado en otros métodos, como la evaluación rural participativa, un proceso de documentación, la participación directa de los agentes implicados en reuniones del grupo de trabajo, etc.
4. Hacer la distinción entre aquellos escasos indicadores para los que se deben recopilar los datos en todo el sistema, frente a los indicadores para los cuales un muestreo sería suficiente. Se podría necesitar recopilar datos en todo el sistema en los aspectos fundamentales de las tareas de ejecución y objetivos a alcanzar. El tomar una pequeña muestra será suficiente, con toda seguridad, para los indicadores de los resultados inmediatos, impactos y seguimiento basado en trabajo de campo de los aspectos que surgen durante la ejecución.
5. Las reuniones del grupo de trabajo, el comité de coordinación política y otros grupos de planificación deberían incluir una revisión de la información de seguimiento y evaluación, como una cuestión regular en sus reuniones. Dichas revisiones deberían resultar, a veces, en la identificación de los elementos de acción para el seguimiento o las discusiones sobre las modificaciones a realizar en el programa. Estas reuniones constituyen también una oportunidad para identificar las necesidades de información sobre temas específicos.

La evaluación está relacionada con los resultados, los cuales tienden a producirse inmediatamente, o dentro de un año o dos, y los impactos, que se pueden producir varios meses o años después de la ejecución. Los indicadores utilizados más frecuentemente son:

- la reducción o recolocación del personal del sistema de riego;
- la reducción en los gastos del gobierno en OyM;
- el coste del riego para los agricultores;
- los cambios en los presupuestos del sistema de riego, las tarifas y las tasas de recolección de dichas tarifas;
- los cambios en los planes y procedimientos de OyM;
- el estado funcional de la infraestructura de riego.

Los siguientes constituyen ejemplos de los indicadores de impacto más utilizados normalmente:

- superficie de riego servida;
- calidad de la entrega del agua;
- eficiencia de riego;
- intensidad de cultivo;
- productividad agraria por unidad de tierra y agua;
- productividad económica por unidad de tierra y agua;
- ingresos por explotación y creación de empleo;
- superficie afectada por anegamiento y/o salinidad.

#### ¿QUÉ CONOCIMIENTOS, APTITUDES Y ACTITUDES SE NECESITARÁN PARA EL PROGRAMA DE TGR?

A continuación se presenta una lista de las áreas de conocimiento, aptitudes y actitudes fundamentales que se necesitarán para formular y adoptar un programa de transferencia de la gestión del riego.

##### 1. Fase 1: Movilización del apoyo

- Conocimiento:
  - ◆ prioridades de la política en riego, agricultura, finanzas y planificación
  - ◆ deficiencias en la gestión del riego
- Aptitudes:
  - ◆ negociación y persuasión
  - ◆ razonamiento analítico y abstracto
  - ◆ evaluación del desempeño del riego
  - ◆ presentación de ideas y datos, oral y escrita, de una manera concisa
- Actitudes:
  - ◆ abierta a considerar nuevas ideas y soluciones, mente abierta
  - ◆ capacidad de trabajo y tenacidad

##### 2. Fase 2: Planificación estratégica

- Conocimiento:
  - ◆ principios de planificación estratégica
  - ◆ perspectivas de los diferentes agentes sobre los aspectos relacionados con la TGR
- Aptitudes:
  - ◆ técnicas de planificación estratégica
  - ◆ negociación y persuasión
- Actitudes:
  - ◆ abierta a considerar nuevas ideas y soluciones, mente abierta
  - ◆ capacidad de trabajo y tenacidad

- ◆ perspectivas de los diferentes agentes sobre los aspectos relacionados con la TGR
- ◆ tener recursos

### 3. Fase 3: Resolución de cuestiones políticas fundamentales

- Conocimiento:
  - ◆ institucional, de gestión, financiero y organización técnica del subsector del riego
  - ◆ procedimientos de gestión y problemas en el sistema de riego y las fincas
  - ◆ instituciones locales para la gestión de los recursos naturales: actual y potencial
  - ◆ aspectos legales de la TGR
- Aptitudes:
  - ◆ negociación y persuasión
  - ◆ análisis económico y político y razonamiento abstracto
  - ◆ aplicaciones informáticas (estadística, hojas de cálculo, procesador de textos)
  - ◆ presentación de ideas y datos, oral y escrita, de una manera concisa
- Actitudes:
  - ◆ abierta a considerar nuevas ideas y soluciones, mente abierta
  - ◆ capacidad de trabajo y tenacidad
  - ◆ las perspectivas y experiencias de los diferentes agentes constituyen una fuente de información importante

### 4. Fase 4: Planificación y ejecución

- Conocimiento:
  - ◆ métodos de planificación multidisciplinarios e integrados
  - ◆ organización del subsector del riego institucional, de gestión, financiera y técnica
  - ◆ instituciones locales para la gestión de los recursos naturales: actual y potencial
  - ◆ capacidad de gestión de los ejecutores
  - ◆ sistemas de información de la gestión
  - ◆ ingeniería civil, hidráulica y agrícola
- Aptitudes:
  - ◆ negociación y persuasión
  - ◆ presentación de ideas y datos, oral y escrita, de una manera concisa
  - ◆ aplicaciones informáticas (estadística, hojas de cálculo, procesador de textos)
  - ◆ métodos de organización de grupos
  - ◆ métodos de evaluación y seguimiento
  - ◆ métodos de evaluación de las necesidades de formación
  - ◆ diseño y construcción en la rehabilitación
- Actitudes:
  - ◆ capacidad de trabajo y tenacidad
  - ◆ las perspectivas y experiencias de los diferentes agentes constituyen una fuente de información importante
  - ◆ disposición para adaptarse a las ideas originales y enfoques según lo aprendido durante la ejecución

En aquellos casos donde el personal existente, que puede ser directamente asignado para trabajar en el programa de transferencia de la gestión, no disponga del conocimiento, aptitudes y actitudes mencionadas previamente, podría ser necesario que los planificadores contrataran personal, expertos a través de consultorías u organizar actividades de formación. Allí donde se necesita formación en finca para el personal de operaciones de campo de la agencia o para los agricultores, la experiencia sugiere que la formación práctica (en la propia finca o en la red de riego) o “de agricultor a agricultor” da, a menudo, mejores resultados que la formación teórica.

## Capítulo 9

# Reestructuración de la agencia de riego y creación de nuevas capacidades

### RESUMEN

La reestructuración de la organización de la agencia de riego trae consigo cambios fundamentales en su finalidad, modo de operación y posiblemente en su financiación. La TGR podría considerar dichos cambios necesarios para hacerlo coherente con la nueva política. Puede que sea aconsejable para los gobiernos designar una comisión especial de alto nivel, compuesta por funcionarios con experiencia procedentes de los diferentes departamentos relacionados con el riego (planificación, finanzas, interior, agricultura y riego), para dirigir una planificación estratégica y supervisar la estructuración de la agencia. A continuación se citan algunos ejemplos sobre los cambios que se suelen realizar en las agencias de riego como resultado de la TGR:

- asumir nuevos objetivos, como la gestión de cuencas y el control y el seguimiento de los aspectos ambientales;
- unir el departamento de riego con el de agricultura;
- conversión de una agencia financiada por el gobierno central en una empresa autofinanciada;
- abandono de las funciones de gestión para centrarse en las funciones de control, construcción y puesta en riego.

Estos cambios suelen implicar la recolocación del personal a las unidades transferidas y la reducción del excedente de personal por parte de la agencia.

Existen numerosos servicios de apoyo a las AUA que podrían ser necesarios después de la TGR. En algunos casos, estos servicios los podrían proporcionar las AUA mismas, mientras que en la mayor parte de los casos tendrán que ser proporcionados por la agencia de riego o por el sector privado.

Existen dos opciones que los gobiernos suelen seguir para la reforma de los departamentos de riego después de la TGR. La primera consiste en mantener el departamento como una agencia pública y simplemente revisar su finalidad y objetivos. A veces, esta opción va ligada a la unión de la agencia de riego con otro departamento, como el de agricultura. La segunda opción consiste en convertir la agencia en una empresa pública con financiación propia, responsable frente al consejo de administración (que suele ser un órgano interdepartamental).

La primera opción llevará consigo, sobre todo, un análisis de la capacidad y las necesidades cambiantes de la agencia. Ésto se podría llevar a cabo mediante métodos de planificación, como el análisis SWOT (i.e. puntos fuertes y débiles, oportunidades y riesgos). La segunda opción supondrá un análisis más detallado de la estructura de organización, mecanismos de control y opciones de financiación. También requiere un alto grado de profesionalidad, control de la gestión e instituciones legales sólidas. Existen numerosas opciones que se pueden considerar para mejorar la responsabilidad interna de la agencia. Estas opciones podrían incluir cambios como la revisión de los códigos del funcionariado, la introducción de incentivos basados en el desarrollo del trabajo, la transparencia y los nuevos sistemas de información.

La TGR necesita generalmente que las agencias de riego se reorienten y creen las capacidades necesarias para dar asistencia a las AUA, realizar el seguimiento y el control de los problemas ambientales y gestionar el uso del agua de los diferentes sectores en la cuenca. Dicha capacidad podría necesitar la formación del personal existente, contratar nuevo personal o subcontratar servicios del sector privado. Los planificadores deberían ser creativos para armonizar, de la mejor forma posible, la participación de los sectores público y privado y satisfacer las necesidades futuras.

### ¿QUÉ SE CONSIDERA UNA REESTRUCTURACIÓN DE LA AGENCIA?

La reestructuración de la organización supone un cambio fundamental en su finalidad, modo de operar y probablemente en la financiación. La TGR podría considerar necesarios dichos cambios para hacerla coherente con la nueva política. Como en el caso de México, la TGR podría ser una parte más de un proceso más amplio de reestructuración de las organizaciones del gobierno, como la transferencia, la descentralización y el cambio hacia un suministro del servicio autofinanciado. A causa de la coyuntura y del apoyo político, es probable que sea más fácil adoptar y llevar a cabo programas de TGR en países donde dichas amplias reformas están en curso, que donde no lo están.

Los nuevos acuerdos de la organización habrán sido identificados en la resolución de las cuestiones políticas clave, descritas en los Capítulos 5 y 6. Generalmente, un departamento de riego no tendrá la capacidad de reestructurarse él mismo y podría ser reactivo al cambio. Por estas razones, podría ser aconsejable para los gobiernos asignar una comisión especial de alto nivel, compuesta por funcionarios con experiencia procedentes de diferentes departamentos relacionados con el riego, como el de planificación, finanzas, interior, agricultura y riego. La finalidad de la comisión, o grupo de acción, será dirigir una planificación estratégica y supervisar la ejecución de la reestructuración de la agencia, en coordinación con el grupo de trabajo de la TGR. La reestructuración podría incluir cambios en los siguientes elementos:

- misión y funciones de la organización;
- gobierno y modo de financiación;
- acuerdos de responsabilidad interna.

Si un gobierno adopta un programa de transferencia de la gestión antes de tener una política clara sobre los cambios a realizar en la agencia de riego después de la transferencia, podría fortalecer la resistencia a la transferencia dentro de la agencia. El personal podría tener miedo a perder sus trabajos, las asignaciones presupuestarias y los cargos de influencia. La transferencia de algunas de las funciones de la agencia a las organizaciones de agricultores podría parecer como el equivalente orgánico de una amputación, de manera que es mucho mejor elaborar, de forma simultánea, una clara visión del futuro para las unidades de transferencia y la agencia pública. Si se identifican las nuevas funciones de la agencia, su personal se sentirá menos amenazado por la transferencia.

A continuación se citan algunos ejemplos de los cambios típicos realizados en las agencias de riego como resultado de la TGR:

- reducir el exceso de personal de la agencia;
- establecer nuevos objetivos, como la gestión de cuencas o el control y el seguimiento ambiental;
- unir el departamento de riego con el de agricultura;
- convertir una agencia financiada por el gobierno central en una empresa autofinanciada;
- abandonar las funciones de gestión y centrarse en las funciones de regulación, construcción y puesta en riego.

Algunos de estos cambios, aunque probablemente no todos, serán necesarios en los diferentes lugares donde se ejecute la TGR. Al decidir los cambios a realizar en la agencia de riego, los planificadores considerarán la escasez de fondos, las restricciones del funcionamiento, la resistencia política ante las reducciones de personal, las deficiencias en la gestión en la cuenca hidrológica y el sistema de riego y los servicios de apoyo necesarios para las AUA, después de la TGR.

### ¿QUÉ SERVICIOS DE APOYO NECESITARÁN LAS AUA DESPUÉS DE LA TRANSFERENCIA?

Existen diferentes servicios de apoyo que podrían ser necesarios para las asociaciones de usuarios del agua después de la TGR. En algunos casos, éstos podrían estar suministrados directamente por las mismas AUA, pero en la mayoría de los casos tendrán que ser suministrados por una empresa externa del sector público o privado o una ONG.

#### Apoyo legal

- *Derechos de aguas.* Una vez establecidos y contabilizados los derechos de aguas (tanto para el usuario como para la asociación), el gobierno necesita asegurar que sean duraderos y que los grupos de poder dentro de las AUA no se apropien de ellos o los protejan. Este hecho resulta de especial importancia donde existe una fuerte competencia por el agua y pueda existir una influencia política perjudicial. La AUA podría necesitar servicios legales del gobierno o de empresas legales para ayudar a establecer la asignación de los derechos de aguas o para proteger los derechos existentes.
- *Figura Legal de las AUA.* Se podría necesitar la asistencia legal acerca de la figura legal de la AUA para ser parte en los contratos, acuerdos para créditos, derechos de servidumbre, impuestos y responsabilidades. Los funcionarios en asuntos legales del gobierno y las empresas privadas en asuntos legales pueden suministrar dichos servicios.
- *Propiedad de la infraestructura de riego.* Si el gobierno ha adoptado una política para transferir la propiedad de la infraestructura de riego a las AUA, y si ésta no estaba legalizada al inicio de la transferencia, podría existir la necesidad de elaborar legislación a este respecto.
- *Resolución de disputas.* Las AUA podrían requerir la presencia del gobierno u otras autoridades locales en la resolución de las disputas más complicadas sobre la distribución del agua, el daño a las estructuras, el impago de las tarifas del agua de riego o las irregularidades financieras.

#### Asistencia técnica y formación

- *Medida del agua.* El personal de la AUA e incluso los miembros de la junta supervisora de la AUA necesitan, a menudo, una formación en los métodos de medida del agua. La agencia de riego suministrará, generalmente, esta formación.
- *La distribución del agua y el drenaje.* Las AUA podrían necesitar formación en los principios hidrológicos básicos que les permitan gestionar la operación, de una forma efectiva. En general, dicha formación la suministra la agencia de riego, pero en ocasiones, la formación “de agricultor a agricultor” podría ser útil para los aspectos menos teóricos.
- *Mantenimiento.* La AUA podría necesitar formación en la preparación de los planes de mantenimiento, diseño de las reparaciones en la estructura y en las prácticas de mantenimiento preventivo recomendadas. Ésto lo lleva a cabo generalmente la agencia de riego, aunque a veces la formación “de agricultor a agricultor” podría también ser útil.
- *Auditorías en la OyM.* Las auditorías en la OyM las lleva a cabo una parte independiente, que inspecciona las prácticas de organización y gestión (incluyendo la infraestructura, presupuestos y ficheros) y suministra una certificación de cumplimiento con los estándares de funcionamiento acordados. Los auditores podrían provenir del gobierno o de empresas privadas del sector de la ingeniería. Dichas auditorías son a menudo requeridas cuando el

gobierno asocia la existencia de ayudas al cumplimiento por parte de la AUA, de ciertos estándares en la gestión (tal y como se recomienda en las presentes directrices).

- *Rehabilitación y modernización.* Las AUA podrían necesitar la asistencia en la planificación, diseño, construcción y financiación de los proyectos de mejora.

### **Apoyo y formación financiera y en la gestión**

- *Contabilidad.* Se trata de un punto débil común en las AUA después de la TGR. Conduce, en ocasiones, a escándalos y al colapso de la organización. El gobierno debería facilitar la adopción de los principios de contabilidad, estándares, precios acordados, presupuestos y métodos de realización de informes, especialmente cuando las ayudas continúan después de la TGR. Las auditorías financieras por auditores independientes son extremadamente importantes para ayudar a las AUA a mantener una credibilidad entre sus miembros y las entidades financieras.
- *Movilización de recursos, crédito y ayudas.* El desarrollo de un sistema de cobro de las tarifas y la consecución de una viabilidad financiera constituyen los objetivos claves de la mayor parte de los programas de TGR. Se podría necesitar la asistencia y el crédito del gobierno, bancos y empresas financieras. En los lugares donde la AUA no es financieramente viable inmediatamente después de la transferencia, los subsidios para la OyM podrían continuar después de la TGR de una manera progresivamente decreciente. Las ayudas podrían ser útiles para la rehabilitación y la modernización, especialmente si están ligadas a la correspondiente inversión por parte de las AUA.
- *Principios de gestión y métodos.* La junta de miembros de la AUA y la gestora del PSA necesitarán probablemente formación y asistencia técnica para la mejora de la gestión. Ésto podría incluir aspectos como las capacidades generales de gestión, conocimientos de informática, gestión financiera, gestión de personal y sistemas de información.

### **Gestión de grandes y pequeñas cuencas**

- *Datos en hidrología, calidad de aguas y meteorología.* Generalmente, las AUA necesitarán que esta información sea suministrada por el departamento de recursos hídricos y el servicio de meteorología.
- *Gestión de la cuenca y reparto del agua.* Los departamentos de recursos hídricos o las autoridades de cuenca podrían necesitar mejorar la gestión de la cuenca para asegurar un reparto del agua equitativo, coherente con los derechos del agua, frente a la creciente competencia. Una gestión más efectiva de la cuenca requerirá probablemente una representación de las asociaciones de usuarios del agua en sus organismos de gestión, para la coordinación de la programación de las entregas del agua y el reparto del agua entre los diferentes sistemas de riego.
- *Seguimiento y regulación del uso de la tierra y el agua.* El gobierno debe regular de forma creciente la degradación ambiental para prevenir que los sistemas de riego se vean desbordados por problemas más amplios como la deforestación, la erosión de los suelos, las prácticas de uso de la tierra no respetuosas con el ambiente y la contaminación de las aguas. Las federaciones de comunidades o las AUA pueden tener una representación en los organismos de asistencia en cuestiones ambientales.

## Productividad y rentabilidad agrícolas

- *Suministro de insumos.* Por razones de productividad y rentabilidad, las AUA podrían desear diversificar los cultivos y fomentar la comercialización de la agricultura, después de la transferencia. En los lugares donde los servicios de extensión son poco efectivos, las AUA o los grupos de agricultores podrían verse obligados a organizar sus propios servicios de extensión, quizá a través de las redes de federaciones.
- *Crédito.* Las AUA podrían necesitar la asistencia del gobierno o los servicios de las cajas rurales para aprender a solicitar créditos.
- *Marketing y formación de empresas.* La comercialización creciente de la agricultura necesitará un mayor conocimiento, por parte de los agricultores, del mercado y de las oportunidades de formación de empresas agrícolas. Los consultores locales, los intermediarios, los exportadores, las empresas de comercialización y las agencias del gobierno podrían suministrar estos servicios de asistencia.

Los planificadores deberían realizar un análisis de las necesidades de los usuarios del agua y sus organizaciones para los servicios de apoyo y determinar qué nuevos servicios y cambios en la organización son necesarios para satisfacer mejor dichas necesidades.

## Misión y funciones

La misión de una organización es su finalidad principal y sus funciones. Es muy común en la actualidad, por parte de las organizaciones, promulgar declaraciones sobre su misión. Una declaración de misión es una respuesta concisa a las siguientes cuestiones: “¿Cuál es el propósito?” o “¿Cuáles son mis fuentes de ingreso?”. Dichas declaraciones suministran una dirección a seguir y una posición clara sobre lo que debería estar haciendo la organización. Suministran un estándar, a partir del cual se puede evaluar el desempeño de la organización.

Si un departamento de riego tiene ya una declaración sobre su misión, sería más útil promulgar una nueva declaración de misión cuando se adopta un programa de TGR. La declaración es un punto de referencia para la comunicación de la nueva finalidad y la filosofía de la organización, así como la relación de la nueva agencia con la comunidad de agricultores. A continuación se presentan dos ejemplos hipotéticos de las declaraciones de misión para un departamento de riego. El primero

### CUADRO 7

#### PUNTOS DE APOYO PARA LA REFORMA DE LAS AGENCIAS DE RIEGO

Desde que fue fundado en 1902, el *Bureau of Reclamation* de los EE.UU. tenía la misión de transferir la gestión de los distritos de riego a las organizaciones de agricultores, tan pronto como éstas hubieran pagado la mitad de lo que se acordó pagar como coste de puesta en riego de los sistemas. Pero las transferencias en los Estados Unidos no se llevaron a cabo de una manera generalizada hasta los años 1960 y 1970, después de que las nuevas funciones substitutorias fueran identificadas por el *Bureau* y se adoptaran claras políticas acerca de la recolocación del excedente de personal. Las nuevas funciones para el *Bureau* incluían el control y el seguimiento ambiental y la gestión de cuencas. Buena parte del excedente de personal fue contratado de nuevo por los nuevos distritos gestionados por los agricultores; a otros se les asignó otras tareas o se retiraron anticipadamente.

El programa de transferencia de la gestión en Turquía se caracteriza por una notoria falta de resistencia a la TGR por parte de la agencia de riego. Una de las razones fundamentales es que el gran programa de puesta en riego, en la parte este del país, se realizó al mismo tiempo que la TGR. El programa de construcción fue más atractivo para el personal de la agencia que la gestión de los sistemas ya existentes. Por tanto, el personal de la agencia no opuso resistencia a la posición de la agencia de transferir la OyM a las organizaciones locales.

describe una orientación común de los departamentos de riego previos a la TGR. El segundo es una posible futura misión de la agencia después de la TGR.

1. La misión del departamento es poner en riego, operar y realizar el mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje y regular la utilización de las aguas superficiales y subterráneas en la agricultura, para mejorar la vida en el medio rural, apoyar una agricultura productiva y proteger el ambiente, de una forma coherente con la política del gobierno.
2. La misión de este departamento es regular la utilización de las aguas superficiales y subterráneas para la agricultura, de una forma coherente con la política del gobierno y suministrar asistencia técnica y financiera a las asociaciones de usuarios del agua para la puesta en riego de los sistemas y la mejora de su desempeño.

A continuación se detalla una lista de los típicos cambios en las funciones, que las agencias de riego tienden a realizar después de la TGR:

- suministrar asistencia técnica al proveedor del servicio de aguas (PSA);
- suministrar servicios de asistencia en la gestión, contabilidad y finanzas al PSA;
- asistir en la resolución de disputas;
- seguimiento del desempeño del PSA;
- regulación ambiental;
- transferir la OyM y centrarse en la construcción y modernización de los sistemas;
- restringir su función de gestión al nivel hidráulico principal, como la cuenca o los canales principales de los grandes sistemas de riego;
- comprometerse a una planificación y gestión de las grandes y pequeñas cuencas, de una manera más intersectorial.

Dichas funciones se pueden dividir en tres nuevos tipos de funciones:

- suministro de servicios de asistencia;
- seguimiento y regulación; y
- centrarse en las tareas de gestión de alto nivel.

La decisión sobre las nuevas funciones de la agencia después de la TGR, dependerá de la evaluación de las necesidades de los servicios de apoyo del PSA y de las deficiencias en la gestión de las grandes y pequeñas cuencas.

## GOBIERNO Y FORMA DE FINANCIACIÓN

Existen dos opciones que los gobiernos suelen seguir en la reforma de los departamentos de riego, después de la TGR. El primero es mantener el departamento como una agencia pública y simplemente revisar su finalidad. En ocasiones, esto supone unir la agencia de riego con otro departamento, como el de agricultura. La segunda opción consiste en convertir la agencia en una empresa autofinanciada, responsable frente a un consejo de administración (que con frecuencia se trata de un órgano interdepartamental).

La primera opción llevará consigo, sobre todo, un análisis de la capacidad y las necesidades cambiantes de la agencia. Se podría evaluar mediante algún método de planificación, como el análisis SWOT (i.e. puntos fuertes y débiles, oportunidades y riesgos). La segunda opción supondrá un análisis directo de la estructura de la organización, mecanismos de control y opciones de financiación. También requiere un alto grado de profesionalidad, control de la gestión e instituciones legales sólidas.

En la mayor parte de los casos, las agencias de riego todavía mantienen su estructura previa de gobierno como agencias públicas responsables frente al ministro o frente al gabinete. Normalmente, se sigue esta opción cuando las presiones políticas o financieras no son suficientemente grandes para llevar a cabo un cambio más drástico en la estructura de gobierno. O también, en el caso de que el gobierno haya percibido que la función reguladora de la agencia necesita que mantenga su estatus de agencia del gobierno. Sin embargo, la finalidad de la política y la regulación se suelen concentrar “aguas arriba”.

Durante los años 1990 en Indonesia, la Dirección de Riego descentralizó sus funciones de gestión ejecutiva y financiera y redujo su misión a elaborar políticas y planes estratégicos. Sin embargo, quedó como una agencia financiada desde el gobierno central. Cuando el *Bureau of Reclamation* de los EE.UU. comenzó a transferir la gestión de sus sistemas de riego de forma generalizada en los años 1960 y 1970, mantuvo su estructura de gobierno, pero abandonó las funciones de OyM de los sistemas de riego y añadió la regulación ambiental de las cuencas.

En los casos de México, con la Comisión nacional del Agua (CNA), en Turquía con la Dirección General de Obras Hidráulicas del Estado y en Andhra Pradesh (India) con los Departamentos de Riego, todas las agencias mantuvieron su estructura básica de gobierno pero restringieron su finalidad a los servicios de asistencia técnica, puesta en riego y regulación.

Algunos gobiernos, como el de Filipinas, el Estado de Australia del Sur o Ecuador, han intentado convertir la agencia de riego en empresas semiautónomas y semifinanciadas. Pakistán ha adoptado dicha política y pretende también crear juntas de supervisión interdepartamentales de ámbito regional para regular la gestión del riego y financiar los sistemas transferidos. Aunque Filipinas convirtió su Administración Nacional de Riego (NIA) en una empresa financieramente autónoma en los años 1970, es incapaz de financiarse a sí misma de una forma completa, y de media, no recolecta más del 70% de las tarifas del agua totales. El Estado de Australia del Sur parece estar en el camino de la autofinanciación, probablemente debido a la rentabilidad de su agricultura y a las poderosas instituciones legales. Es demasiado pronto para decir cuáles serán los resultados de las reformas en Ecuador y Pakistán, pero es probable que necesiten una fuerte voluntad política para tener éxito.

Las fuentes básicas para la financiación de las agencias de riego, después de la transferencia son:

- el tesoro público;
- los fondos de proyectos especiales;
- los fondos regionales especiales;
- las tarifas del agua de riego; y
- la generación de ingresos secundarios.

Las dos primeras fuentes están en decadencia en todo el mundo. Sin embargo, si una agencia reduce sus objetivos de golpe, por ejemplo a las funciones de formulación de políticas y regulación, podría ser capaz de continuar siendo financiada fundamentalmente desde el tesoro público. Los fondos de proyectos están de una forma creciente siendo dirigidos por los donantes a los ámbitos regionales o locales y se utilizan generalmente para la puesta en riego o la rehabilitación, más que para financiar a las agencias. Los gobiernos regionales, como los Estados, distritos o autoridades de cuenca, tienen a menudo diversas fuentes de ingresos, de los impuestos, embargos, etc., que podrían ser compartidos con las agencias de riego.

Si la agencia de riego considera la función de gestión del agua después de la TGR, pero más “aguas arriba” (como en el canal principal o el río), en ese caso podría participar en la recolección

de las tarifas del agua de riego. Si los fondos procedentes del gobierno frente a las tarifas se reducen, ésto podría suponer un estímulo para que la agencia mejore su gestión para incrementar los ingresos de la recolección de las tarifas. A veces, las agencias de riego podrían embarcarse en actividades generadoras de ingresos, como la venta de energía hidroeléctrica, la contratación de obras públicas o la venta de los excesos de agua. Ésto se realiza de una forma extensiva en China. Dependiendo de su nueva finalidad y de la disponibilidad de fondos del tesoro público, las agencias podrían tener la voluntad de explorar oportunidades para la generación de ingresos adicionales procedentes de diversas fuentes.

#### ACUERDOS DE RESPONSABILIDAD INTERNA

Los códigos y las tradiciones del funcionariado pueden dificultar el asegurar una responsabilidad efectiva del personal frente a los objetivos de la agencia y los procedimientos de operación. Dichos códigos incluyen el otorgar un puesto fijo de trabajo al personal, ascensos basados en la antigüedad, falta de incentivos basados en el trabajo desarrollado, etc. Las prácticas oficiosas de favoritismo y corrupción suponen quizá la mayor amenaza para la responsabilidad interna. Estos problemas constituyen una de las razones por las que la TGR debe realizarse en primer lugar. Ignorarlas sólo acrecentará los problemas aguas arriba, donde la agencia centrará su atención después de la TGR. Existen muchas opciones a considerar para mejorar la responsabilidad interna. Éstas pueden ser los cambios en los códigos del funcionariado, la introducción de incentivos basados en el trabajo desarrollado, la transferencia, los nuevos sistemas de información, etc. Será más fácil realizar dichos cambios si la TGR es parte de una reforma más amplia en curso del gobierno. En algunos casos podría ser necesario cambiar la estructura de autoridad de la agencia o su organización, como, por ejemplo, convertir la agencia en una empresa semiautónoma, como se ha mencionado previamente.

La comisión especial de la TGR debería aprovechar la oportunidad del proceso de cambio estratégico suministrado por ésta para solucionar de una manera adecuada estas cuestiones y realizar los cambios necesarios. Sólo superando estos problemas directamente, podrá la nueva agencia descargar sus funciones de una manera efectiva y suministrar el tipo de servicios de regulación y apoyo necesarios en los sistemas de riego después de la TGR.

#### ¿QUÉ CAPACIDADES SE NECESITAN CREAR EN LA “NUEVA AGENCIA”?

La sección anterior sobre la misión y las funciones indica que en el futuro existen tres tipos de capacidades, que las agencias de riego probablemente necesitarán llevar a cabo después de la TGR.

##### 1. Capacidad de asistencia

Los departamentos de riego son sistemas administrativos jerárquicos. El personal está acostumbrado a dar o recibir instrucciones y cumplir las cuotas y procedimientos administrativos. La TGR podría proponer un cambio de una relación jerárquica a otra de sociedad entre la agencia y los agricultores. Como en Indonesia o en Andhra Pradesh, India, la TGR necesita que las agencias dejen de gestionar los sistemas de riego para suministrar, en cambio, asistencia y ayudar en la resolución de los problemas por medio del nuevo PSA. Ésto requiere un cambio fundamental en la filosofía de organización, que debe estar apoyado de forma continua desde los altos niveles, la formación y probablemente la introducción de nuevos criterios para evaluar

el desempeño del trabajo. Las ONG con experiencia en la creación de organizaciones podrían ser útiles para suministrar una formación práctica para el personal del departamento.

## 2. Capacidad de seguimiento y control de los problemas ambientales

Podría incluir el seguimiento de los problemas ambientales como la elevación de la capa freática, el anegamiento, la salinidad, los caudales ecológicos de los cursos hídricos, el control de los sedimentos, las intensidades de riego, etc. Las agencias necesitarán tener capacidad para poder medir estas variables, analizar los datos y dar recomendaciones para la ejecución.

## 3. Capacidad de gestionar los usos del agua de los diferentes sectores en la cuenca

Ésto supone un rango todavía más amplio de capacidades técnicas, incluyendo la hidrología de la cuenca, la planificación de los recursos hídricos, los expertos legales, las presiones políticas, los métodos de negociación, etc. Supondrá también una colaboración más intensa con el sector de suministro de agua, de la energía, de la industria de procesado y otras industrias y con los gobiernos locales y regionales.

Para algunas de las nuevas funciones, la creación de capacidades podría requerir también la formación del personal existente, la contratación de nuevo personal o la subcontratación de servicios al sector privado. Que el gobierno mantenga la función de suministrar un servicio, no significa que deba entregar el servicio él mismo. Las necesidades locales y las capacidades en los sectores público y privado fijarán la forma en la que dichos sectores suministrarán los servicios en un país. Los planificadores deberían ser creativos para armonizar, de la mejor manera posible, ambos sectores y satisfacer las necesidades futuras.



## Capítulo 10

# Formación de la asociación de usuarios del agua y preparación para su gobierno

### RESUMEN

El presente capítulo comienza analizando los factores clave que se supone que conducen a la creación y desarrollo de AUA viables. La probabilidad de éxito es mayor cuantos más de estos factores están presentes.

Se suministra una guía sobre cómo organizar las AUA, siguiendo algunos pasos y principios comúnmente aceptados. Se discute la cuestión fundamental de quién debería asumir el liderazgo en esta tarea y se analizan las posibles opciones.

Se identifican también las características fundamentales en la organización de las AUA que han tenido éxito.

Es de vital importancia que los programas de transferencia de la gestión utilicen la reforma como una oportunidad para definir claramente el servicio de aguas que va a suministrar la nueva organización. La definición de un servicio de aguas efectivo incluye: la superficie servida para la entrega y evacuación del exceso de agua, la cantidad de agua que será derivada y entregada, cuándo se entregará y evacuará el agua y cómo se acordará el pago por dicho servicio. Los otros servicios (mantenimiento, resolución de conflictos, etc.) se deben definir también con detalle.

Es también importante redefinir de una forma adecuada las tareas típicas de la junta de gobierno de la AUA, más concretamente las relacionadas con la organización y supervisión del proveedor del servicio de aguas.

### ¿CUÁLES SON LOS FACTORES QUE APOYAN LA EMERGENCIA DE AUA VIABLES?

No es posible declarar de una forma absoluta cuáles son las condiciones previas para la creación de una asociación de usuarios del agua. Algunos factores podrían ser fundamentales en un lugar y en otro no. En un lugar, algunos factores podrían ser tan importantes que compensen la ausencia de otros. En general, se puede suponer que cuantos más factores incentivantes existen, mayor es la probabilidad de que se puedan llegar a formar las asociaciones de usuarios del agua.

A continuación se listan los factores claves propicios que se supone que pueden conducir a la creación y la formación de asociaciones del agua viables. No se trata de características de las AUA sino de condiciones que se deberían dar en el contexto dentro del cual emerge la AUA. La lista se ha tomado de la bibliografía existente sobre el tema, así como de las relaciones con diversas personas con experiencia práctica en reuniones internacionales y del trabajo de campo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver Anejo 1 para una lista de las referencias clave sobre asociaciones de usuarios del agua.

- El riego supone una mejora significativa en la productividad y rentabilidad de la agricultura bajo riego, en comparación con la agricultura de secano.
- La agricultura bajo riego es un componente importante para las familias rurales.
- La mayor parte de los agricultores son propietarios o cultivan la tierra mediante una cesión de la tierra a largo plazo.
- Existe un sistema comúnmente aceptado de derechos de tierra y aguas o se puede esperar que exista cuando se ejecute la TGR.
- Las divisiones sociales no son lo suficientemente importantes para controlar la comunicación y las decisiones conjuntas entre agricultores.
- Las tradiciones sociales apoyan la organización de grupos en la agricultura bajo riego, la existencia de cooperativas de productores y otras organizaciones rurales.
- Los agricultores están insatisfechos con el servicio de gestión actual ofrecido por el gobierno y creen que las mejoras en la calidad de la gestión del riego podrían incrementar, de una forma significativa, la productividad y rentabilidad de la agricultura bajo riego.
- Los agricultores creen que dichas mejoras se pueden realizar a través del control de la asociación sobre la gestión de los servicios del agua.
- Los agricultores creen que su asociación puede reducir o contener los incrementos en el coste del riego para los agricultores.
- Los agricultores creen generalmente que los beneficios de la TGR compensarán sus costes y que la relación beneficio/coste de la transferencia podría ser aproximadamente la misma entre los agricultores.
- Es técnicamente factible llevar a cabo el servicio de aguas con la infraestructura existente o después de que se hayan llevado a cabo las reparaciones pendientes.

Algunos de los aspectos citados anteriormente podrían parecer obvios para algunos lectores, pero de hecho, la mayor parte de los programas de TGR no los tienen en consideración en el proceso de planificación. Los sistemas que carecen de los aspectos anteriormente citados podrían necesitar un esfuerzo más intenso para la formación de las asociaciones de usuarios del agua. La mayor parte de los planificadores no tendrán el tiempo o los recursos para recolectar datos sobre todos estos factores, que les ayuden a establecer prioridades y programar los sistemas a transferir. Para convertir la anterior lista en una herramienta de planificación práctica, ésta se puede reducir a cuatro conceptos:

- motivación económica de la TGR;
- insatisfacción con la gestión actual;
- capacidad de gestión local y orientación de grupo;
- viabilidad financiera y técnica.

Cada sistema de riego puede ser valorado como alto, medio o bajo en cada uno de estos factores (valoración de 1 a 3 puntos) y dar una valoración media (ver el ejemplo en la Tabla 5 a continuación). Los planificadores pueden trabajar con funcionarios locales u ONG para hacer operacional este método de valoración.

Generalmente, se transfieren primero los sistemas que se identifican como “fáciles de transferir” o tienen una Alta probabilidad de éxito. La transferencia de los sistemas que se piensa que pueden ser difíciles de transferir podrían ser pospuesta hasta que exista una mayor experiencia. De esta forma, los éxitos en la primera fase generarán más apoyo para el programa y suministrarán una experiencia de aprendizaje útil, que ayudará en transferencias posteriores

**TABLA 5**  
**Ejemplo de técnica de valoración para la viabilidad de la organización de una AUA \***

Indicador	Sistema 1	Sistema 2	Sistema 3	Sistema 4
Motivación económica	Bajo	Bajo	Alto	Medio
Insatisfacción con la gestión existente	Medio	Medio	Alto	Alto
Capacidad de gestión	Bajo	Medio	Alto	Alto
Viabilidad financiera	Bajo	Bajo	Alto	Medio
General	1,2	1,5	3	2,5

\* Bajo = 1 punto; Medio = 2 puntos; Alto = 3 puntos

más complejas. La experiencia de los agricultores y del personal del PSA en las transferencias previas se puede aprovechar posteriormente en los casos más complicados para la formación “agricultor-agricultor” o “técnico-técnico”. El sistema de valoración citado previamente facilita el establecimiento de prioridades.

#### ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS CLAVE PARA FACILITAR LA FORMACIÓN DE UNA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL AGUA EFECTIVA ?

Las tareas y las técnicas específicas para la organización no se pueden prescribir de una manera universal. Se deben realizar para satisfacer las condiciones locales, los objetivos y deseos de los participantes. Los principios que se citan a continuación, sin embargo, constituyen principios generalmente aceptados en la gestión de los recursos naturales, para la organización de grupos basados en comunidades locales.

- Asegurar que los agentes implicados clave tienen voz en el proceso.
- Prestar atención a la identificación de representantes válidos de los agricultores y otros agentes implicados (como grupos de mujeres, usuarios del agua para fines no agrícolas, funcionarios locales del gobierno, etc.).
- Si fuera necesario, se deberían utilizar los animadores para incentivar el proceso de organización de la AUA.<sup>2</sup>
- Los animadores deberían tener el papel limitado de “facilitar” la organización. Ellos no deben asumir el liderazgo, tomar decisiones o crear una dependencia sobre ellos mismos. Su finalidad debe ser ayudar a fortalecer el grupo. En algunas ocasiones, sólo tendrían que dar opciones a los agricultores para la creación de la AUA o el desarrollo de una ya existente, después de lo cual los agricultores se organizarían por sí mismos. En los casos más problemáticos, se les podría necesitar de una forma más intensiva.
- Los animadores deberían también incentivar la identificación de los socios en las primeras etapas,<sup>3</sup> la gestión de los problemas y evaluar si se debe crear una nueva organización o modificar simplemente una ya existente.

<sup>2</sup> En el contexto del riego, un animador es una persona que trabaja con los agricultores para organizar y/o crear una asociación de usuarios del agua y ayudarla a llegar a ser funcional. Otros términos utilizados en ocasiones para esta figura son: *organizadores sociales* o *especialistas en la creación de instituciones*.

<sup>3</sup> Las tareas de definir el servicio de aguas, los criterios para la sociedad de PSA y los requisitos para llegar a ser miembro de la AUA son importantes y serán objeto de un análisis más en profundidad en los siguientes apartados.

- El grupo debería crear un consenso sobre la finalidad básica de la organización, la definición del servicio, las políticas, normas y procedimientos.
- Las visitas de campo y las inspecciones, el análisis participativo de opciones, los aportes de la extensión, el desarrollo del apoyo en las comunicaciones y probablemente la experimentación, podrían ser de ayuda en el desarrollo de la organización.
- Asumir una pequeña tarea preliminar, como una reparación o una labor de mantenimiento, podría ayudar a crear un compromiso de organización, especialmente si se trata de una actividad acordada y supone una inversión por parte de los miembros previsores de la organización.
- Cuando se alcanza el consenso, todas las autoridades necesarias deberían elaborarar, revisar y aprobar los estatutos de la asociación y sus reglamentos internos.
- Una ceremonia formal de establecimiento de la AUA, a la que deberían asistir los funcionarios con experiencia y los políticos, podría ayudar a demostrar la importancia y el carácter oficial otorgado a la organización por parte de las autoridades.

Las opciones básicas para asumir el liderazgo en el establecimiento y desarrollo de las asociaciones de usuarios del agua son: (i) organizaciones de agricultores, (ii) otros animadores procedentes de la comunidad local, (iii) animadores externos a la comunidad procedentes de las ONG y (iv) funcionarios, como extensionistas o agentes de fomento de la comunicación. La participación de los agricultores seleccionados y formados, o de los miembros de la comunidad local, tiene la ventaja de utilizar el conocimiento local, las redes sociales y los líderes más carismáticos. Ésto tendrá normalmente un coste menor que contratar animadores que son externos a la comunidad. Sin embargo, las divisiones sociales, la extrema pobreza y el analfabetismo, a veces, podrían dificultar que el personal local asuma el liderazgo en la organización de las asociaciones de usuarios del agua. Podrían ser necesarias las ONG y los agentes de extensión o de desarrollo de la comunicación, pero de forma ideal, su papel sería formar a las personas locales a asumir el liderazgo en la organización.

En el establecimiento de la AUA, los representantes de los agricultores y los animadores generalmente formulan, preparan documentos y obtienen la aprobación de los miembros de la AUA para los siguientes componentes de su desarrollo:

- declaración de la finalidad y los documentos básicos de fundación;
- estructura de su organización;
- políticas básicas, normas y sanciones;
- método para la selección de los dirigentes;
- relación de la AUA con las organizaciones externas;
- establecimiento formal de la organización.

### ¿CUÁLES SON LAS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES PARA LA CREACIÓN DE UNA AUA CON ÉXITO?

A continuación se consideran las características internas de las asociaciones de usuarios del agua que se suelen citar en la bibliografía en las experiencias con éxito. Esta lista se presenta como una orientación para asistir a los planificadores en la concepción de AUA viables, aunque no todos los elementos de la lista se podrán aplicar en todas las ocasiones. Estas características son:

- enfoque participativo en los procedimientos de toma de decisiones;
- control total sobre la infraestructura de riego y los derechos de expropiación;
- control completo sobre la OyM, financiación y resolución de disputas;

- responsabilidad principal en la financiación de la OyM, rehabilitación y modernización;
- una definición acordada y medible del servicio de riego;
- una clara definición de quiénes son los miembros de la asociación;
- los medios para excluir de los servicios a los no miembros o a los morosos;
- los líderes son elegidos y pueden ser cesados por los propios usuarios;
- políticas y normas claras, que se encuentran sujetas a la aprobación de los usuarios;
- administración, operación y desempeño transparentes;
- una tarifa por el servicio basada en el servicio de entrega real y en estrictas prácticas de contabilidad;
- auditorías financieras y técnicas llevadas a cabo por el gobierno u otra entidad independiente;
- el poder para imponer fuertes incentivos y sanciones para asegurar:
  - ◆ el acuerdo de los usuarios del agua ante las normas y políticas;
  - ◆ la responsabilidad de los líderes de la AUA frente a la asamblea de usuarios; y
  - ◆ la responsabilidad del personal contratado frente a los líderes de la AUA.

La lista anteriormente citada puede ser considerada como una visión del ideal. Algunas AUA podrían ser viables y efectivas sin todas estas características, pero la experiencia sugiere que cuantas más de estas características estén presentes, mayor probabilidad de éxito y durabilidad tendrá la AUA.

#### **¿CÓMO SE PUEDEN ESTABLECER LOS CRITERIOS PARA LA PERTENENCIA A LA AUA?**

Se trata de una cuestión que, con frecuencia, no se resuelve de una forma clara. Si ésto es así, es posible que se creen problemas en el futuro. Los usuarios del agua pueden ser propietarios, arrendatarios, aparceros, subarrendados, etc. ¿Deberían todos ellos tener el derecho de pertenecer a la AUA?, ¿Qué sucedería con los propietarios que poseen diferentes fincas en el mismo sistema?, ¿Deberían recibir diferentes participaciones?, ¿Se debería permitir sólo una persona por finca como miembro de la organización?, ¿Se debería permitir a una persona, que representa una familia, ser miembro, y si es así, debería ser normalmente el varón adulto de la familia?

En el ámbito local, los agricultores y animadores deberían realizar acuerdos sobre estas cuestiones antes del establecimiento de la AUA. Los animadores deberían fomentar la participación de las mujeres en estas discusiones, ya que ellas juegan un papel importante en las labores de cultivo y la utilización del agua, aunque se suele tender a dejarlas fuera de estos procedimientos, a menos que se realice un esfuerzo específico para incluirlas.

A continuación se citan algunos de los principios básicos que parecen estar extendidos de forma generalizada:

- el derecho de pertenencia a la organización se debería determinar a través de claras normas, fijando quiénes deberían tener derecho a recibir el servicio de aguas y, por tanto, tendrían obligación de pagar por él;
- podría ser necesario restringir la pertenencia a los propietarios o arrendados, que tienen una relación relativamente estable para recibir y pagar el servicio de aguas;
- normalmente sólo se permite un miembro por familia.

La pertenencia a la AUA podría implicar un derecho de aguas. Normalmente incluye el derecho a votar en las reuniones de la AUA. La propiedad y un estado de renta a largo plazo, el realizar una inversión, el pago de una cuota de pertenencia, el acuerdo para seguir las normas y pagar una tarifa por el servicio, son requerimientos que normalmente dan derecho a la

**CUADRO 8  
EL COMITÉ DE AGRICULTORES DEL CANAL PALIGANJ, BIHAR, INDIA: RESULTADOS  
PROMETEDORES EN UN ENCLAVE POCO PROPICIO**

En pocos lugares podría ser tan difícil organizar a los agricultores para llevar a cabo la gestión del riego como en el canal de distribución Paliganj, que riega 12 000 ha, en el área dominada de Sone al sur de Bihar, India. Este área empobrecida está declarada por el gobierno como “con problemas sociales” y es muy común la tensión y las explosiones de violencia entre las castas y entre los propietarios y los “sin tierra”. Los márgenes de beneficio de la agricultura bajo riego son extremadamente bajos y el riesgo de inviabilidad de los cultivos es alto. La entrega del agua de riego es poco fiable, debido en parte a las manipulaciones frecuentes de la distribución del agua y al extendido mal estado de las estructuras hidráulicas. Durante el final de los años 1980, los presupuestos y el personal del Departamento de Recursos Hídricos (WRD) eran tan limitados, que el WRD realizó un escaso mantenimiento aguas abajo de la toma del canal de distribución. El personal del WRD era reacio a entrar en el área situada aguas abajo de la toma del canal de distribución porque se sentían amenazados por los agricultores.

En 1988, el Instituto de Gestión de Teras y Aguas (WALMI), en Bihar, se embarcó en un programa de investigación aplicada para mejorar la productividad de la agricultura bajo riego en el área dominada por el canal de Paliganj, a través de la organización de los agricultores para llevar a cabo la gestión del canal y la mejora de la operación y el mantenimiento. Por un período inicial de seis meses, el WALMI simplemente escuchó a los agricultores, observó las condiciones y caracterizó la gestión. El equipo de trabajo identificó, de forma gradual, las percepciones de los agricultores sobre la problemática del riego y se ganó poco a poco su confianza. Según los agricultores, la principal limitación en la gestión del riego era la mala distribución a lo largo del canal de riego.

El equipo mantuvo una serie de reuniones en los poblados a lo largo del canal y facilitó la formación de una organización en el canal de distribución, conocida como el Comité de Agricultores del Canal de Distribución Paliganj. El Comité estaba compuesto por representantes elegidos en cada poblado. Se identificó rápidamente una estrategia para mejorar la gestión del agua y el mantenimiento a lo largo del canal. Se formaron grupos por sectores, de ámbito local, para suministrar apoyo local a la estrategia y mejora de la gestión del agua en finca. Se llevaron a cabo los nuevos procedimientos de rotación y mantenimiento, respaldados por sanciones, y ésto condujo, de una forma considerable, a una mayor disponibilidad de agua en la cola del sistema y a un incremento de la intensidad de cultivo. A pesar de la ausencia de otros factores de motivación, los agricultores tenían una singular dependencia de la agricultura bajo riego para su sustento y vieron un gran potencial para mejorarlo a través de la acción de grupo en la gestión del canal. Existió poca resistencia o apoyo por parte del WRD y continúa todavía como una organización relativamente informal.

pertenencia. En los casos en que un propietario otorga una renta a largo plazo a un arrendado para cultivar una finca, se podría otorgar la propiedad al propietario o al arrendado. Ésto se podría decidir entre las dos partes implicadas o podría existir una norma en la AUA que lo regulara. Los requisitos que dan derecho a la pertenencia deberían ser establecidos por el consenso de todos los usuarios del agua y estar basados en principios básicos de justicia, localmente aceptados. Las AUA deberían tener la potestad de excluir del servicio de riego a los no miembros o cesar en su pertenencia a quienes hayan abusado de sus privilegios o rehuyan el pago del servicio de forma continuada.

Es de general reconocimiento que las mujeres están asumiendo de forma creciente funciones fundamentales en el uso y la gestión del agua y deberían, por tanto, tener voz en la toma de decisiones, incluso cuando el cónyuge es el miembro oficial de la AUA. Podría ser de ayuda realizar acuerdos para fomentar la participación de las mujeres en las reuniones. En algunos casos podría ser de utilidad el otorgar derechos de voto a los adultos, varones y mujeres de una

familia, para algunas cuestiones como el uso del agua y la programación del riego o las actividades de trabajo de grupo para el mantenimiento que involucran hombres y mujeres.

### ¿QUÉ SE PUEDE CONSIDERAR UN SERVICIO DE AGUAS ACORDADO Y MEDIBLE?

Las agencias de riego público a menudo no especifican el servicio que se supone deberían suministrar. Tienden a operar de acuerdo con normas administrativas y cuotas, en ocasiones corruptas debido a las presiones locales. ***Es de vital importancia que los programas de transferencia de la gestión utilicen la reforma como una oportunidad para definir claramente cuál es el servicio de aguas que la nueva organización local va a suministrar.*** Éste es el primer paso hacia la realización de una organización de riego responsable frente a sus clientes, los agricultores.

Una definición de servicio debería incluir los siguientes cuatro elementos:

- la superficie a servir para la entrega del agua de riego y la evacuación del exceso de agua;
- la cantidad de agua que será derivada y entregada;
- cuándo se entregará y evacuará el agua;
- cómo se acordará el pago del agua de riego.

La definición de servicio debería ser concisa. Los detalles acerca de los procedimientos y los objetivos deberían quedar para los manuales e informes posteriores sobre OyM, si fuera necesario. La definición de servicio debería fijar claramente la superficie con derecho al servicio y cuál es la base para determinar dicha superficie. Si existen algunas diferencias en la clase de servicio entre las diferentes unidades dentro del área, éstas deberían ser especificadas.

La cantidad de agua a derivar se podría definir en términos precisos, como una participación o un derecho. Se podría definir con relación a la demanda, sujeto a las limitaciones en la oferta. O cuando sea posible, se podría definir de una forma volumétrica. Se podría definir también el tiempo del servicio, con relación a la programación de los cultivos, a las condiciones en la oferta o con un sistema a la demanda. El pago debería estar relacionado con el servicio de entrega, es decir, podría ser con relación al volumen o a la proporción del agua derivada, a la superficie servida, por estación o anualmente.

La definición de servicio debería también:

- ser medible;
- ser clara y transparente frente a los agricultores;
- estar acordada por la asamblea de agricultores.

A continuación se cita un ejemplo hipotético de la definición de servicio para un sistema de riego a pequeña escala:

La Asociación de Usuarios del Agua de Bima suministrará los servicios de derivación del agua de la represa de Bima, localizada en la ciudad de Bima, en el estado X, y la entregará a la superficie de tierra servida por ella para riego (Nota: se debería adjuntar un plano con la superficie servida detallada). El agua se desviará durante la primera y segunda estación hasta la cantidad máxima otorgada por el derecho de aguas (más concretamente, un cuarto del caudal del río en la represa), que se reducirá en el caso que la demanda sea menor que esta cantidad. La Asociación suministra también el servicio de drenaje de las tierras agrícolas regadas por la represa de Bima.

El agua se reparte por la Asociación estrictamente de una forma proporcional de acuerdo al tamaño de la parcela, excepto cuando las limitaciones en la oferta hagan necesario un riego por rotación. En el riego por rotación, el agua se asigna a las unidades de rotación según una programación fija, en el orden de cola a cabecera (de aguas abajo a aguas arriba).

Los agricultores pagarán una cuota por el servicio basada en el coste total anual estimado de la Asociación dividido proporcionalmente por la superficie de la finca y el número de estaciones de riego servidas.

Después de que se tenga una idea clara de lo que es el servicio de aguas, la AUA debería entonces especificar otros servicios, como el mantenimiento, la resolución de conflictos y probablemente otros servicios agrarios de asistencia (tal y como se discutía en el Capítulo 3). En la resolución de las cuestiones políticas en la fase de planificación, se debería haber decidido, al menos en el ámbito nacional o estatal, si la AUA sería una entidad de gestión del riego con un único propósito o si tendría también el derecho de encargarse de otras funciones, como el suministro de servicios agrarios. Si se dejó abierta esta opción en la política de TGR, las AUA recientemente creadas se podrían enfrentar con la elección de mantenerse centradas en el servicio de aguas o llegar a ser organizaciones multipropósito, que también suministren servicios agrícolas y otros. Esta decisión se debería realizar de una forma clara en la declaración de misión y en los reglamentos internos de la organización, descritos a continuación.

#### **FUNCIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA AUA**

Para las AUA que crean un proveedor del servicio de aguas (PSA) como una entidad diferente, la junta de gobierno de la AUA tendrá varias responsabilidades en la supervisión del PSA. A continuación se citan las tareas típicas de la junta de gobierno de la AUA:

- preparar documentos legales de incorporación (ésto no sería necesario si el PSA es una división dentro de la AUA);
- determinar la estructura de la organización del PSA y contratar el gerente o el jefe del servicio;
- orientar al gerente del PSA en la preparación de la política de personal y las descripciones de los puestos de trabajo;
- aconsejar al gerente en la contratación del personal para el PSA;
- suministrar la asistencia y la aprobación del plan de OyM;
- aconsejar al gerente en el desarrollo de las instalaciones y compra del equipo y suministros;
- suministrar la asistencia y la aprobación al gerente para preparar un sistema contable y de gestión financiera;
- suministrar la asistencia al gerente para llevar a cabo una evaluación de las necesidades de formación;
- suministrar la asistencia al gerente para establecer un sistema de información, de seguimiento y evaluación del desempeño de la gestión.

Los miembros de la junta de gobierno de la AUA no están, con frecuencia, al corriente de lo que se necesita para asumir estas responsabilidades. Éstas deberían estar claramente definidas en los reglamentos de la AUA y se debería suministrar formación a los nuevos miembros de la AUA sobre cómo realizar las tareas de supervisión, de forma que se asegure el control de calidad **pero que no resulte en una microgestión realizada por no profesionales, que en ocasiones tienen motivaciones políticas**. Ésta es una cuestión de importancia que requiere especial atención en las actividades de organización y formación.

## Capítulo 11

# Aspectos a ser considerados por el PSA y la AUA después de la transferencia

### RESUMEN

Después de la formación de la AUA, la primera tarea de sus dirigentes será establecer el proveedor del servicio de aguas (PSA). El PSA podría estar compuesto por una parte de su personal, que realiza algunas tareas específicas (contabilidad, distribución del agua, etc.) o puede ser una oficina relativamente grande, con personal especializado. Los directores de la AUA deben ser capaces de controlar la labor del proveedor del servicio. Sin embargo, es importante que los miembros de la junta de gobierno de la AUA no debiliten la autoridad del gerente del PSA, desautorizándole y dando instrucciones directamente a sus subordinados.

En algunas ocasiones, una vez que la gestión ha sido transferida a una organización de agricultores, éstos identifican nuevas prioridades en el servicio agrícola o del riego. Las AUA deberían buscar la asistencia de los ingenieros de la agencia o del sector privado y de los servicios agrícolas de extensión para determinar qué combinación de procedimientos operativos conducirán, de la mejor manera posible, al cumplimiento de sus objetivos. Es importante que la AUA se olvide de las prácticas previas de mantenimiento aplazado. Se debería suministrar a los dirigentes de la AUA y al personal del PSA una formación especial sobre las ventajas y métodos de mantenimiento preventivo, realizada por parte de los técnicos o el personal de la agencia de riego u otros PSA locales con experiencia.

Una de las primeras prioridades para preparar al PSA para la transferencia de la gestión es asegurar que tiene el equipo necesario para manejar el mantenimiento rutinario y las mejoras progresivas. El gobierno necesitará establecer una política sobre la disponibilidad de su equipo de OyM a los sistemas transferidos. A menudo, parte del equipo es transferido a la AUA.

Con toda probabilidad, la gestión financiera es el reto más complejo y controvertido al que se tienen que enfrentar las nuevas AUA. Los riesgos son muchos y se requiere una capacidad, disciplina, vigilancia y transparencia considerables. En el presente capítulo se discuten algunas de las prácticas relacionadas con la gestión. La TGR no será probablemente efectiva, a menos que exista un fuerte compromiso político que apoye la sostenibilidad financiera local de los sistemas de riego.

Los modelos básicos de organización para la asociación de usuarios del agua y el proveedor del servicio de aguas se deberían haber determinado en la fase de análisis político de la reforma (Capítulo 6). Pero en algunos casos, el tipo de proveedor del servicio de aguas podría variar dentro de un país y ser modificado en el ámbito local en la fase de ejecución.

### ¿QUÉ SUPONE ESTABLECER UN PROVEEDOR DEL SERVICIO DE AGUAS?

Después de establecer la AUA, la primera tarea de sus dirigentes será establecer el proveedor del servicio de aguas. Dependiendo de la escala y de la complejidad, esto podría suponer la contratación de algunas personas o la formación de una entera oficina de distrito o compañía,

con personal especializado. De cualquier forma, los dirigentes de la AUA deben ser capaces de controlar al proveedor del servicio. Ésto supondrá el dirigir y hacer operativo el acuerdo de servicio, la preparación de los planes estacionales, la adopción de nuevas políticas y procedimientos y su regulación. Los dirigentes de la AUA deberían tener una completa autoridad para contratar y despedir a los trabajadores y supervisar todas las cuestiones de personal del PSA.

Las tareas necesarias para establecer un PSA dependerán enormemente del tipo de servicio. Existen dos tipos que son relativamente sencillos: la AUA y el proveedor del servicio contratado. En el caso de que sea la AUA quien gobierna y gestiona directamente, la AUA podría necesitar sólo asignar o contratar algunas personas para llevar a cabo de una forma directa la distribución del agua, la limpieza de los canales y la recolección de las tarifas del agua de riego. No importa cómo sea de simple el acuerdo, la AUA debería crear claras expectativas de trabajo y mantener su capacidad para despedir a los trabajadores ineficientes.

A veces, la AUA podría no estar activa durante todo el año (quizá porque en la estación invernal no existe el riego). La AUA podría carecer del capital para comprar el equipo necesario para realizar la OyM o podría encontrar demasiado ineficiente contratar personal a tiempo completo para el PSA, en el caso de que éste no sea necesario durante varios meses del año. En esos casos, y donde exista un mercado para los proveedores de servicios de OyM, las AUA podrían elegir contratar el servicio. Ésto podría suponer las siguientes tareas:

- preparación de un contrato que especifique de forma clara todas las tareas de gestión, términos y condiciones (incluyendo la extensión o el cese del contrato);
- especificación de las calificaciones necesarias y de los criterios de selección. Ésto podría incluir aptitudes y experiencia, disponibilidad, estar en posesión de un determinado equipo y suministros, acuerdo con la filosofía de la AUA, etc;
- invitación para concursos abiertos;
- medidas firmes para asegurar una selección abierta y basada en los méritos, coherente con los criterios de selección;
- asegurar que el contratista seleccionado entienda los principios de responsabilidad de la AUA, los canales de comunicación, el protocolo de trato a los agricultores y el poder a su disposición para solucionar los problemas en el campo;
- asegurar que los recursos financieros estarán disponibles para pagar al contratista, una vez que se haya completado el trabajo.

Es importante que los miembros de la junta de gobierno de la AUA no debiliten la credibilidad del gerente del PSA, desautorizándole y dando instrucciones directamente al personal subordinado. La junta de gobierno de la AUA se debería centrar en la política y supervisión y tratar directamente con el gerente. Si no, debilitarán la autoridad del personal del PSA frente al gerente y del gerente frente a la junta de gobierno.

#### **¿QUÉ CAMBIOS PODRÍA SER NECESARIO REALIZAR EN LA OPERACIÓN DESPUÉS DE LA TRANSFERENCIA?**

En ocasiones, después de que se ha transferido la gestión a la organización de agricultores, éstos identifican las prioridades del nuevo servicio de agricultura o de riego. Allí donde la agencia pública pudiera carecer de los incentivos para optimizar la productividad del agua, la AUA podría querer introducirlos. Este hecho se podría producir si tuvieran la principal responsabilidad de la financiación del riego, si hubieran ligado el servicio de entrega al pago del servicio, hubieran establecido las prioridades de acuerdo con el interés del grupo y hubieran

ganado control sobre la gestión del agua dentro de la superficie servida. A continuación se citan algunos ejemplos de posibles nuevas prioridades que la AUA podría tener:

- extender la superficie de riego servida;
- mejorar la equidad en la distribución del agua de riego;
- reducir la cantidad de agua entregada por hectárea;
- incrementar las intensidades de cultivo, a través de una mayor eficiencia en el riego;
- incrementar la producción de los cultivos por unidad de agua entregada.

Dichas prioridades podrían necesitar la nivelación de la tierra, el movimiento de tierras, las restricciones en la elección o en la localización de los cultivos, los cambios en las prácticas y tecnologías de aplicación del agua de riego, cambios en la programación y entrega del agua de riego y cambios en la relación del servicio de pago con el servicio de entrega. Las AUA deberían pedir asistencia a los ingenieros de la agencia o del sector privado, así como a los servicios de extensión agraria para determinar qué combinación de procedimientos de operación conducirá, de la mejor manera, a alcanzar los nuevos objetivos.

#### ¿QUÉ CAMBIOS PODRÍA SER NECESARIO REALIZAR EN EL MANTENIMIENTO?

Antes de la transferencia, el gobierno era probablemente responsable del mantenimiento de los canales y las estructuras de control. Las agencias de riego, con escasez de fondos, generalmente no se implican en las actividades de mantenimiento preventivo. Los daños en la infraestructura, el deterioro y la acumulación de sedimentos a lo largo del tiempo, llegan a convertirse en problemas lo suficientemente serios para necesitar la inversión procedente de fondos especiales, como los de rehabilitación o modernización.

Después de la transferencia, podría ocurrir que los agricultores no obtuvieran más fondos del gobierno para mantenimiento. También podría ocurrir que fueran los responsables de financiar la futura rehabilitación. Bajo estas circunstancias, es importante que las AUA rehuyan las prácticas tradicionales del mantenimiento aplazado. Los agricultores están generalmente al corriente de que el diferir pequeñas reparaciones, tiene sólo como consecuencia posteriormente reparaciones más costosas. Se debería suministrar una formación especial sobre las ventajas y métodos de mantenimiento preventivo a los dirigentes de la AUA y al personal del PSA, por parte de los técnicos de la agencia o del personal con experiencia de otros PSA. Se debería dar igualmente a los mismos técnicos de la agencia una formación en mantenimiento preventivo, antes de que formen al nuevo personal del PSA.

#### ¿CÓMO DEBERÍA EL PSA OBTENER EL EQUIPO?

Una de las primeras prioridades para preparar al PSA a hacerse cargo de la gestión es asegurar que tiene el equipo

#### CUADRO 9 EJEMPLO DE EMPRESA DE MANTENIMIENTO FINANCIADA DE FORMA CONJUNTA POR LOS USUARIOS DEL AGUA Y EL GOBIERNO

Durante el proceso de transferencia en Perú, se celebraron reuniones con las AUA del Distrito de Riego de Chancay-Lambayeque para la creación de una empresa de operación y mantenimiento. La mayor parte del capital de dicha empresa (ETECOMSA) lo constituían los equipos (procedentes de las obras públicas realizadas con anterioridad) y fue aportado, en parte, por el gobierno y otra parte por los usuarios en forma de capital a través de una colecta especial. La empresa pertenece en la actualidad a los usuarios y tiene un excedente de capital de 1 millón de dólares EE.UU. y constituye el PSA para el distrito de riego, con varios años de funcionamiento, de una forma satisfactoria.

necesario para manejar el mantenimiento rutinario y las mejoras progresivas. Podría haber algunos trabajos puntuales que requieran personal especializado y equipo. Para este tipo de trabajos podría ser más rentable recurrir a los contratistas cuando se necesite, más que tener el personal especializado y el equipo “en la propia casa”.

La primera cuestión es: ¿qué equipo del sistema, perteneciente al gobierno, debería ser transferido a la AUA? Con la asistencia técnica de la agencia de riego y habiendo consultado la junta de la AUA, el PSA necesitará evaluar sus necesidades de equipo y comparar éstas con el equipo disponible para su transferencia desde el gobierno. El gobierno necesitará establecer una política sobre cómo dispondrá de su equipo de OyM en los sistemas transferidos. Ésto debería incluir la resolución de las siguientes cuestiones:

- ¿se debería transferir el equipo sin costo, como un préstamo, o como una venta a la AUA?
- ¿se debería transferir la propiedad o sólo los derechos de uso?
- si se vendiera, ¿cómo se deberían fijar los precios (valor residual, valor de mercado, concesión, nominal)?
- si se vendiera, ¿se trataría de un pago escalonado?, ¿estaría sujeto a impuestos?
- ¿qué recursos tendrá el gobierno en el caso de que la AUA no pague por el equipo?
- ¿qué formación se necesita para dar un uso adecuado del equipo?

#### **¿QUÉ CAMBIOS PODRÍA SER NECESARIO REALIZAR EN LAS TARIFAS DEL AGUA DE RIEGO Y EN LA GESTIÓN FINANCIERA?**

En el futuro, existen tres cuestiones que probablemente requerirán que las AUA se vean más involucradas en unas prácticas de gestión financiera estándar. La primera es la necesidad de una participación más agresiva en los mercados (insumos, productos agrícolas, etc.) de la agricultura bajo riego; la segunda es la creciente competencia por el agua desde sectores incluso más comercializados (industria, suministro urbano y energía); la tercera es el proceso de aumento en la escala de la TGR, a través de la ampliación o federación de las unidades transferidas.

Allí donde los niveles de educación son más altos (hasta el nivel secundario) y donde existen estructuras de control y medida del agua apropiadas, será preferible utilizar unas prácticas de gestión financiera más sofisticadas. Ésto se debería realizar desde el momento de la formación del PSA, con la finalidad de sentar un precedente para alcanzar altos niveles de eficiencia y responsabilidad. A continuación se presentan algunas prácticas financieras que podrían ser más apropiadas en este tipo de entorno:

- Preparar una formación en las prácticas financieras acordadas para el tesorero de la AUA y el jefe financiero del PSA (si fuera necesario). Suministrar también, alguna formación en prácticas contables a todos los directores de las AUA y al personal administrativo del PSA.
- Asegurar que las transacciones financieras se realizan en presencia de, al menos, dos testigos autorizados y se archiva dicha transacción.
- Archivar las transacciones financieras del PSA y tenerlas disponibles para la posible inspección por parte de los agricultores.
- Basar las tarifas del agua de riego en los presupuestos del PSA.
- Basar las tarifas del agua de riego en el volumen de agua entregada.
- Acordar la participación de un auditor financiero independiente que trabaje con la AUA y el PSA.
- Gestionar un fondo de reserva a largo plazo para prepararse para futuras emergencias, rehabilitación y necesidades de modernización (como se detalló en el Capítulo 4).

En algunos casos, como en México, Colombia, China y los Estados Unidos, los agricultores estaban acostumbrados a pagar las tarifas del agua de riego antes de la transferencia. Después de ésta, la recolección de las tarifas es realizada por la AUA. Sólo se necesitaban ciertos ajustes en las tarifas o en los mecanismos de pago. En otros casos, como en Indonesia o Sri Lanka, los agricultores no habían pagado tarifas al gobierno previamente, por lo que se ha dejado a la elección de las AUA transferidas el decidir si comenzar a hacerlo o no. Allí donde se ha transferido sólo una pequeña superficie, la recolección de las tarifas podría no ser necesaria y podría bastar la movilización periódica de la mano de obra o la recolección de materiales, como arena y áridos.

En las localidades donde el nivel de educación entre los agricultores es bajo y las estructuras de control y medida del agua son escasas o inexistentes, la base para el pago del servicio, y la gestión financiera en general, se tendrán que mantener lo más sencillas y transparentes posibles. Los agricultores, en estas áreas, podrían no estar acostumbrados a tener un grupo de tesorería permanente y podrían ser reacios a confiar dichos fondos a la nueva organización. Podría ser adecuado para las AUA en estas áreas el minimizar la cantidad de transacciones necesarias a través de ciertas medidas, como la movilización de la mano de obra de los miembros de la AUA para mantenimiento. Allí donde se necesitan tarifas del agua de riego, los pagos se pueden basar en criterios simples que sean fácilmente entendibles y medibles, como el tamaño de la finca a regar, el tipo de cultivo, la intensidad de cultivo y/o el número de entregas en una estación de riego. Es estos casos, podría tomar cierto tiempo a las nuevas asociaciones el generar confianza entre los agricultores sobre la gestión financiera de la AUA.

La gestión financiera es probablemente el reto más difícil y sensible al que se enfrenta la mayor parte de las AUA. Los riesgos son muchos y se necesita una capacidad, disciplina, vigilancia y transparencia considerables. A continuación se presenta una situación típica en donde las nuevas organizaciones de agricultores intentan establecer y recolectar las tarifas del agua de riego anuales.

- el PSA estima el coste total de operación, mantenimiento y administración para el próximo año;
- el coste total se divide en participaciones o unidades, en las cuales se basarán las tarifas (por ejemplo, hectárea o metro cúbico);
- el PSA envía la tarifa propuesta para el próximo año a la junta de gobierno de la AUA o a la asamblea general para su aprobación;

**CUADRO 10  
ACTITUD DEL AGRICULTOR FRENTE A LA  
SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO DE LA  
INFRAESTRUCTURA DE RIEGO: EJEMPLOS DE  
LOS ESTADOS UNIDOS Y PERÚ**

Se entrevistó a tres gerentes de grandes ditritos de riego en los Estados Unidos. Todos eran ingenieros y todos se quejaban de que la junta de gobierno de la AUA les presionaba para mantener las tarifas del agua de riego tan bajas, que se realizaba un mantenimiento aplazado que resultaba en el deterioro. Un agricultor confesó, en privado, que a la mayor parte de los agricultores no les preocupaba los costes a largo plazo sino el minimizar los costes actuales de mantenimiento.

En una reunión de la AUA en Perú, el gerente del PSA propuso a los miembros una tarifa del agua de riego, basada en la predicción de las necesidades de OyM en los próximos años. Sin tener en cuenta el contenido técnico de la propuesta, los agricultores votaron reducir la tarifa de una forma significativa, hasta unos niveles más aceptables. Ésto sucedía en un contexto en el que los agricultores a menudo presionaban a los políticos para que la agencia financiara las reparaciones del sistema.

El aplazamiento del mantenimiento por los agricultores, que más tarde solicitan a los políticos una reparación del sistema financiada por el gobierno, es una práctica común en muchos países.

- la AUA a menudo rechaza la propuesta inicial por considerar que es demasiado alta y aprueba una cantidad inferior;
- en la práctica, algunos agricultores rehusan el pago de la tarifa, en parte o en su totalidad.

A veces, existe la tendencia en los dirigentes de las AUA a ejercer una presión sobre el PSA para mantener las tarifas del agua de riego lo más bajas posible, incluso hasta el punto de aplazar el mantenimiento y permitir que se produzca el deterioro. Los agricultores podrían estar más preocupados con un ahorro en el coste inmediato que con el coste futuro del mantenimiento aplazado. Se tiende a especular sobre la posibilidad de presionar al gobierno para conseguir, en el futuro, fondos para financiar las reparaciones, daños de emergencias o la rehabilitación.

Es probable que el PSA tenga una perspectiva más técnica que la junta de la AUA, que podría tener una orientación más política. El gobierno podría necesitar crear ciertos incentivos para motivar a la AUA para evitar el mantenimiento aplazado. La opción más lógica (citada en el Capítulo 4) para el gobierno sería ligar el derecho de la AUA a los subsidios (para mantenimiento especial, asistencia en emergencias y rehabilitación) al cumplimiento de los estándares acordados de mantenimiento y formación del fondo del capital de reserva. El gobierno puede suministrar o encargar auditorías técnicas y financieras y actuar como un velador del fondo de capital de reserva a largo plazo.

Una solución lógica al problema de la morosidad de los agricultores en el pago de las tarifas es la de cortar el servicio a los agricultores que no están al corriente en los pagos. Ésto requiere un alto grado de disciplina política. Una medida altamente efectiva utilizada en diferentes distritos de riego de Perú es el “pago contra entrega”: cada entrega del agua de riego, por pequeña que fuera, debía ser pagada antes de que ésta se produjera. Las AUA de los Estados Unidos tienen el poder legal de tomar y revender la propiedad de las fincas de aquellos agricultores que no hayan pagado la tarifa del agua de riego, después de varias estaciones de riego. En otros casos en América Latina y en algunas partes de Asia, el cese del servicio de entrega es una sanción muy común. Pero, a veces, se carece del compromiso político para apoyar dichas sanciones y la figura del agricultor moroso está generalizada en muchos países.

Los planificadores deberían estar al corriente de este tipo de problemas que pueden surgir en la fase de formación de la AUA y los promotores deberían seguir pasos rigurosos para que las AUA eviten estos problemas. **La TGR es probable que no sea efectiva, a no ser que exista un fuerte compromiso político para apoyar la sostenibilidad financiera local de los sistemas de riego.**

## Capítulo 12

# Mejora de la infraestructura de riego

### RESUMEN

El presente capítulo discute si la rehabilitación debería estar incluida en el programa de transferencia de la TGR. La cuestión fundamental no es si se debería realizar la rehabilitación o no, sino más bien en el caso de que sea necesaria, cómo se puede llevar a cabo de forma que apoye el objetivo principal de la transferencia, que es crear asociaciones de usuarios del agua que sean autosuficientes para reemplazar al gobierno en la gestión de los sistemas de riego.

Los tres principios fundamentales a considerar, con relación a la mejora de la infraestructura y la transferencia de la gestión son:

- la asociación de usuarios del agua debería identificar, establecer prioridades y tomar las decisiones financieras;
- la agencia de riego debería facilitar y suministrar asistencia técnica, no dirigir el proceso;
- la mejora de la infraestructura debería servir como ejemplo de futuros enfoques para una mejora gradual y dirigida por los agricultores, más que hacia el típico enfoque no participativo y completamente subsidiado del pasado.

Se debería realizar un inventario de todos los sistemas en los que se haya planificado la transferencia y los planificadores deberían obtener los datos sobre su estado funcional antes de la transferencia. Desde la AUA, se deberían reunir también recomendaciones sobre las mejoras, si es que hubiera que realizar alguna, que se deberían realizar de forma conjunta con el programa de transferencia. Una vez que la AUA ha identificado las prioridades, se debería realizar un estudio conjunto (agricultores-gobierno) para evaluar si los trabajos propuestos son viables desde un punto de vista técnico y financiero.

Es esencial que el proceso de rehabilitación refleje la futura relación entre la AUA y el gobierno, más que la pasada. La AUA debería establecer prioridades sobre los trabajos a realizar y financiarlos de forma conjunta con el gobierno. La AUA debería establecer también un fondo de capital de reserva para futuras mejoras.

### ¿SE DEBERÍA INCLUIR LA MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA EN UN PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN?

En un programa de transferencia, la condición física de la infraestructura de los sistemas de riego es una cuestión importante, ya que muchos de ellos se habrán deteriorado considerablemente debido al deficiente mantenimiento y a otras razones asociadas. La rehabilitación y la mejora de miles, o incluso millones de hectáreas, incluidas en un programa de transferencia, tiene grandes implicaciones financieras ya que dichos trabajos raramente tienen costes por debajo de los 1 500 \$EE.UU./ha y, por tanto, cualquier gobierno mirará con atención a estas cuestiones antes de comprometerse.

Considerando que la mayor parte de los programas de transferencia se llevan a cabo bajo la presión de las reformas económicas, los gobiernos son generalmente reacios a embarcarse en grandes programas de rehabilitación. Normalmente, están restringidas a ciertas condiciones y casos especiales que requieren una definición cuidadosa antes de que comience el proceso.

Incluso si las inversiones en rehabilitación son modestas, pueden constituir un importante antecedente como ejemplo de un nuevo enfoque en la gestión del riego. Promocionando una mejora gradual en la infraestructura y las decisiones prioritarias por parte de la AUA, se apoyará el objetivo principal de la transferencia, es decir, la creación de una organización de usuarios del agua que reemplace al gobierno en la gestión de los sistemas de riego.

Por tanto, la rehabilitación de la infraestructura de riego y las condiciones bajo las cuales será ejecutada, constituye una parte esencial del programa de transferencia.

### **¿QUÉ FUNCIÓN DEBERÍA TENER EL GOBIERNO EN LA REHABILITACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE RIEGO?**

El gobierno puede adoptar básicamente tres posiciones diferentes con respecto a la financiación de los trabajos de rehabilitación:

1. La primera es una posición de negociación, donde el gobierno discute individualmente con las AUA respectivas los posibles compromisos financieros que podría asumir cada parte y que serán utilizados para los trabajos de rehabilitación. Como en cualquier otro proceso de negociación, las normas que lo definen son flexibles (dentro de un cierto marco de trabajo).
2. Rehabilitación completa antes de la transferencia. Una posición poco probable aunque ha sido utilizada en algunos casos.
3. La otra posición es la definición de algunas normas para la aplicación de ayudas del gobierno (o préstamos “blandos”) que se suministrarán a las AUA para llevar a cabo los trabajos de rehabilitación si se satisfacen ciertas condiciones.

La tercera posición es ciertamente la que ofrece mayor potencial para fortalecer el proceso de transferencia, pero en cualquier caso, los gobiernos deberían definir su posición antes de entrar en un plan más detallado de sus actividades en el área.

#### **1. *Financiar la rehabilitación como una herramienta de negociación para promover la transferencia***

Los agricultores a los que se les pregunta sobre la posibilidad de gestionar sistemas que se encuentran en malas condiciones argumentan que no les es posible operarlos y que si no son capaces de obtener los fondos necesarios para la operación y el mantenimiento, mucho menos lo serán para la rehabilitación. Podrían incluso rechazar la transferencia. Algunas AUA podrían intentar presionar a los gobiernos para rehabilitar o mejorar sus sistemas de riego antes de la transferencia. Por otra parte, el gobierno podría declarar que no tiene los fondos necesarios y que el sistema se ha deteriorado porque los agricultores no han pagado las tarifas que se suponía debían pagar. Es más probable que estas situaciones de conflicto surjan en los sistemas de riego donde los costes de operación son especialmente altos y/o donde los agricultores tienen una baja capacidad para pagar las tarifas. En estos casos, la financiación de algunos de los trabajos de rehabilitación más necesarios puede representar un importante incentivo para las AUA, que aceptarán de mejor manera una transferencia que, en principio, podría parecer no demasiado atractiva para ellos.

Sin embargo, este enfoque de negociación (que fue utilizado de una forma extensa en México) tiene que ser aplicado con extrema delicadeza, definiendo muy claramente las bases para una posible negociación. En el momento en el que los agricultores sepan que los funcionarios del

gobierno tienen la capacidad de acordar la financiación de algunos trabajos de rehabilitación, éstos encontrarán siempre algunas cuestiones para tratar en la negociación. Un importante parámetro que podría ayudar a determinar las áreas a las que se otorgarán estas ayudas, podría ser la capacidad de los agricultores para pagar las tarifas del agua de riego. Los sistemas de riego donde dicha capacidad es generalmente alta deberían ser excluidas de dichas negociaciones.

## **2. Rehabilitación de forma previa a la transferencia**

Con el argumento de que no se puede esperar que los agricultores se ocupen de la gestión de un sistema de riego que está muy deteriorado, la agencia de riego podría promover, en ocasiones, una política de rehabilitación de forma previa a la transferencia. Otro argumento es que reducirá el futuro coste de mantenimiento para los agricultores. En realidad, estos argumentos son a menudo una táctica para ganar tiempo, más que una intención verdadera, ya que una completa rehabilitación de los sistemas de riego requerirá unos recursos que ralentarán ciertamente el proceso.

Una política indiscriminada de rehabilitación de los sistemas de riego antes de la transferencia, aparte de ser difícil de sostener desde el punto de vista financiero, podría ser también contraproducente desde el punto de vista de la promoción de la autogestión. A continuación se listan algunas de las posibles consecuencias negativas.

Si el gobierno financia la rehabilitación de forma previa a la transferencia, se reforzará la percepción por parte de los agricultores de que el sistema pertenece al gobierno. Las malas prácticas en la gestión se repetirán con toda probabilidad. Dichas prácticas podrían reforzar en la mente de los agricultores la idea de que el gobierno volverá en el futuro y financiará la rehabilitación. Los agricultores tendrán entonces el aliciente de retardar la inversión en mantenimiento, con la esperanza de que se puedan traspasar estos costes al gobierno en un futuro proyecto de rehabilitación. Así que lo más probable es que el sistema se deteriore nuevamente de una forma rápida, como ocurrió antes de la transferencia. Sin embargo, la asunción de que el gobierno pueda estar preparado para financiar cualquier futura rehabilitación a largo plazo podría estar injustificada y ésto podría poner a los agricultores en una situación futura difícil.

### **CUADRO 11 EJEMPLO DE CÓMO LA REHABILITACIÓN PUEDE GENERAR ESPECULACIÓN Y DEPENDENCIA ENTRE LOS AGRICULTORES**

Durante la fase piloto de ejecución del Programa de Transferencia de Riego a Pequeña Escala en Indonesia, se visitó un pequeño sistema de riego en una zona montañosa de Sumatra Oeste. El sistema servía más o menos 100 hectáreas y estaba en proceso de ser transferido a la AUA. Como la mayor parte de los sistemas transferidos a los agricultores, éste estaba siendo rehabilitado previamente, a expensas del gobierno. Se invitó a los agricultores a hacer una lista de prioridades para las reparaciones y las mejoras que deberían realizarse antes de la transferencia. Los líderes de la AUA hicieron una lista de unos 15 puntos. El tercer punto en prioridad llamaba la atención. Los agricultores querían que el gobierno elevara la altura del paramento del canal principal en unos 20 cm, a lo largo de unos 300 m cerca de la toma. La razón: el gobierno había construido previamente un canal en mampostería hacía 11 años y desde entonces el canal había acumulado de 10 a 15 cm de sedimentos. Ellos decían que si el paramento pudiera ser recrecido en otros 20 cm, se podría elevar el nivel del agua y probablemente podrían estar otros 12 años sin realizar la limpieza de los sedimentos.

La rehabilitación y los trabajos de mejora llevados a cabo sin la total participación de las asociaciones de usuarios, podrían ser incluso contraproducentes o no utilizados por los beneficiarios.

- El coste de dicho programa será mucho mayor que el adoptar un enfoque alternativo basado en algunas fórmulas de inversión conjunta entre la AUA y el gobierno.
- La rehabilitación previa a la transferencia podría retrasar el proceso de reforma a causa de los limitados fondos y los lentos procesos administrativos para llevar a cabo los trabajos. Estos retrasos podrían desincentivar a las organizaciones locales de una activa participación en el proceso. Además, un programa muy largo está sujeto a corrientes de cambio en el apoyo político y puede hacer peligrar el programa de TGR.

### **3. Financiación progresiva y conjunta de las mejoras de la infraestructura**

Un programa de transferencia alterará substancialmente la relación entre el gobierno y los usuarios del agua, en el sentido que los usuarios del agua son ahora socios del gobierno en la gestión del agua para usos agrícolas. Se debería reducir enormemente la dependencia del agricultor del gobierno. Se necesitarán unas directrices para reorientar tanto a los agricultores como al gobierno. Si se realiza de una forma adecuada, la rehabilitación puede suministrar una oportunidad para fortalecer esta nueva relación.

El futuro subsector del riego se podría ver como un subsector en el que las AUA se han hecho cargo de la gestión de los sistemas de riego, donde el gobierno sólo suministra servicios de apoyo técnico y financiero de una forma periódica, cuando es necesario, y donde los recursos del gobierno se otorgan en cantidades limitadas para estimular más que desincentivar la inversión del agricultor en sus sistemas de riego.

Si se acepta esta visión, se podría esperar que la futura relación entre las AUA y el gobierno, con respecto a la mejora de la infraestructura, tenga todos o buena parte de los siguientes elementos:

- el gobierno no volverá a financiar la mayor parte del coste de rehabilitación;
- habrá una fórmula bien conocida para el reparto de los costes entre la AUA y el gobierno;
- el “esperar hasta el estado de colapso”, el enfoque “todo de golpe” del pasado será sustituido por un enfoque de reparación y restauración continuo, progresivo, activo y más a pequeña escala. Los trabajos se realizarán a medida que surjan las necesidades, antes de que las reparaciones lleguen a ser serias y necesiten grandes inversiones con fondos externos substanciales;
- las AUA tomarán el dinero del fondo del capital de reserva (probablemente completados con algunos fondos procedentes del gobierno) para financiar estos trabajos graduales de reparación y restauración;
- las AUA identificarán y darán prioridad a los trabajos, buscando apoyo técnico externo según se necesite; y
- las AUA tendrán la autoridad legal para realizar reparaciones, modificar y extender la infraestructura de riego.

Sólo sería posible utilizar la mejora de la infraestructura como una herramienta para una reorientación institucional, si la AUA y el PSA se establecen primero y se ha transferido la completa autoridad de la gestión. Sólo después de ésto estará la AUA en posición de gestionar el proceso de mejora, establecer prioridades y programar las mejoras y movilizar los recursos

locales y gubernamentales. Esta experiencia preparará a la AUA y al PSA para encargarse de la responsabilidad principal de la sostenibilidad física y financiera de su sistema de riego.

### **¿CÓMO PLANIFICAR LA REHABILITACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA?**

Una vez que el gobierno ha definido su posición con respecto a su papel en el programa de rehabilitación, se debería establecer un plan claro sobre la extensión y los medios de asistencia para la rehabilitación de la infraestructura. Ésto podría incluir lo siguiente:

- se debería realizar un inventario de todos los sistemas en los que se ha planificado realizar la transferencia y los planificadores deberían obtener datos sobre su condición funcional, de forma previa a la transferencia. El inventario no necesita ser muy detallado ya que sólo se pretende dar una indicación de la extensión de los sistemas que necesitan rehabilitación;
- reunir las recomendaciones de las AUA sobre los trabajos de rehabilitación que sean indispensables, si es que hay algunos;
- evaluar el coste que suponen las diferentes alternativas de rehabilitación (trabajos a negociar, necesidades más urgentes, casos seleccionados, trabajos recomendados, etc.);
- identificación de los criterios que deben cumplir las AUA para tener derecho a la asistencia del gobierno;
- definir las condiciones por las cuales se transferirá a las nuevas AUA el equipo del gobierno para operación y mantenimiento;
- definir los procedimientos financieros y técnicos a seguir si se satisfacen esos criterios;
- comprobar que las AUA tienen la potestad legal para encargar trabajos de construcción;
- identificar las necesidades de formación de la AUA para mejora de la infraestructura;
- estimar el horizonte temporal del programa;
- estimar el coste total para el gobierno y las posibles fuentes de financiación.

Dependiendo de la posición adoptada, algunos de los puntos arriba mencionados se tendrán que tratar con mayor o menor grado de detalle.

### **¿CÓMO SE PUEDEN IDENTIFICAR Y ESTABLECER PRIORIDADES EN LOS PROGRAMAS DE MANERA QUE APOYEN LAS METAS DE LA TRANSFERENCIA?**

Una de las primeras tareas que tendrán que llevar a cabo los nuevos gerentes de los sistemas transferidos es el establecimiento de prioridades en los trabajos que necesitan mejora o rehabilitación. Es posible que las AUA y el PSA incluyan los siguientes tipos de criterios para dichas prioridades:

- asegurar la continuidad y equidad en la distribución del agua;
- optimizar la eficiencia de riego y el ahorro de agua;
- ejecutar primero los trabajos que se pueden realizar con los recursos disponibles de la comunidad y dejar para después aquellos que requieran financiación externa;
- expandir la superficie servida y el número de contribuyentes del servicio;
- minimizar los riesgos de seguridad;
- minimizar la pérdida de superficie productiva al extender los canales;
- hacer transparente la base para el reparto del agua;
- diseñar mejoras que minimicen las necesidades de gestión y los costes de mantenimiento.

#### **CUADRO 12 REHABILITACIÓN Y TGR EN MADAGASCAR**

Madagascar ha adoptado una sola estrategia que combina la rehabilitación con la transferencia de la gestión. El programa incluye un número de requisitos e incentivos para las inversiones de los agricultores. Dichos requisitos e incentivos son designados para estimular la autoconfianza local en las AUA.

Muchos sistemas públicos en Madagascar se deterioraron a mitad de los años 1990. El gobierno ofreció pagar el 80 por ciento del coste de rehabilitación, siempre y cuando los agricultores acordaran pagar el 20 por ciento restante y encargarse de la completa gestión de los sistemas después de la transferencia. En un principio, se seleccionaron los sistemas en los que los agricultores estaban de acuerdo con estos términos. Durante la primera fase, una ONG o una empresa consultora facilitaban la formación de la AUA y la identificación por parte de los agricultores de las mejoras a introducir en la infraestructura. De una forma conjunta, ellos prepararían un plan para la rehabilitación. La AUA preparaba un plan de mantenimiento anual y adoptaba una tarifa del agua de riego. Si la recolección de dicha tarifa era, al menos, del 90 por ciento, se procedía a la segunda fase: la construcción. Los agricultores debían suministrar el 20 del coste de rehabilitación, al que se contribuía sobre todo en forma de mano de obra y materiales. Sólo si los agricultores contribuían con el 20 por ciento a la rehabilitación y recolectaban, al menos, el 90 por ciento de la tarifa, se procedía a la última etapa del proyecto: completar las reparaciones de la infraestructura, la transferencia de la propiedad legal de la infraestructura a la AUA y la provisión de los servicios especiales de apoyo de las diversas agencias gubernamentales, incluyendo la extensión agraria, la formación en la aplicación del agua, crédito, etc.

En cualquier caso, se debería consultar a los miembros de la comunidad e invitarles a participar de una forma activa en el establecimiento de las prioridades. A veces, podría ser difícil crear un consenso en el caso que ciertos trabajos pudieran beneficiar a algunos agricultores más que a otros. Es función de los líderes de la AUA el crear un consenso o tomar las decisiones en pro de los intereses de la asociación.

Una vez identificadas las prioridades por la AUA, se debería realizar un estudio de prefactibilidad para evaluar si los trabajos que se pretende realizar son factibles desde un punto de vista técnico y financiero. El revestimiento de los canales es uno de los trabajos a realizar preferidos por los agricultores pero, a menudo, no se puede justificar desde un punto de vista económico. Los gobiernos deberán solicitar los estudios de prefactibilidad como una condición previa para la asistencia. Dichos estudios deberían prestar atención a las fases del trabajo para ser coherentes con la disponibilidad de los fondos presupuestados y el tiempo limitado para la ejecución. En muchos sistemas, el período de tiempo durante el cual se puede tolerar una interrupción del servicio de aguas podría ser muy breve.

En conclusión, se enfatiza que los tres principios fundamentales que es más importante recordar en relación a la mejora de la infraestructura y la transferencia de la gestión son:

- la asociación de usuarios del agua debería ser el “socio” (identificación, establecimiento de prioridades y toma de decisiones financieras);
- la agencia de riego debería facilitar y suministrar asistencia técnica, no dirigir el proceso;
- la mejora de la infraestructura debería servir de ejemplo al futuro enfoque de una mejora progresiva y dirigida por los agricultores, más que el típico enfoque del pasado.

**RESULTADOS DE LA FASE 4: PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN**

Los resultados de la fase de planificación y ejecución son la preparación de un plan básico de ejecución, el establecimiento de las asociaciones de usuarios del agua y del proveedor del servicio de aguas y las mejoras en la infraestructura.

El plan debería incluir también la estrategia de asistencia básica para la mejora de la infraestructura, incluyendo los términos y las condiciones para tener derecho a dicha mejora, los procedimientos financieros, aspectos técnicos y modo y programación de la ejecución. Este plan debería estar basado en una posición clara del gobierno, en lo que respecta a su papel en la financiación de los trabajos de rehabilitación.

El principal resultado para la creación de una asociación efectiva de usuarios del agua y su preparación para gobernar es el establecimiento formal de la asociación de usuarios del agua. La AUA debería tener:

- unos estatutos y reglamentos internos acordados y reconocidos legalmente;
- una definición acordada del servicio a suministrar;
- un conjunto de empleados debidamente seleccionados y formados; y
- un sentido general del compromiso de la organización para con sus miembros.

El establecimiento del proveedor del servicio de aguas y su preparación para gestionar el servicio debería, en general, incluir los siguientes resultados:

- constitución legal del PSA;
- contratación del personal del PSA, compra del equipo y formación;
- preparación de un plan financiero, presupuesto y plan de operación y mantenimiento;
- creación de un fondo de capital de reserva.

Se necesita un plan básico de ejecución para agrupar todos los componentes esenciales de la reforma, para crear un consenso y mostrar que el plan es completo y coherente. El plan debería ser persuasivo, en el sentido de que debería ser eficiente, práctico y que alcance los objetivos esperados. El plan debería incluir normalmente los siguientes componentes:

- política y cambios legales requeridos;
- requisitos para la reestructuración de la agencia;
- organización de los nuevos servicios de apoyo;
- creación y desarrollo de las asociaciones de usuarios del agua;
- creación y desarrollo de los proveedores del servicio de aguas;
- mejora de la infraestructura de riego;
- un sistema de seguimiento y evaluación.



## Anexo 1

# Lista de referencias sugeridas en la transferencia de la gestión del riego

- Amarasinghe, U.A., Sakthivadivel, R. y Murray-Rust, H. 1998. Impact assessment of rehabilitation intervention in the Gal Oya Left Bank. *IIMI Research Report No. 18*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Bagadion, B.U. y Korten, F.F. 1991. Developing irrigators' organizations: a learning process approach. In: *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. M.M. Cernea (ed.). Second Edition. Washington, D.C.: World Bank.
- Bandaragoda, D.J. y Yameen Memon. 1997. *Moving Towards Participatory Irrigation Management*. Report No. R-26. Pilot Project for Farmer-Managed Irrigated Agriculture under the Left Bank Outfall Drain Stage 1 Project, Pakistan. Phase 2 Report. May. Lahore, Pakistan: International Irrigation Management Institute.
- Department of Irrigation and Command Area Development, Government of Andhra Pradesh, India. 1997. *The Andhra Pradesh Farmers Management of Irrigation Systems Act (Act 11 of 1997), Act and Rules*. Hyderabad, India: Cooperative Press Ltd.
- Economic Development Institute of the World Bank. 1998. Handbook on participatory irrigation management. In: *Advanced Short Course on Capacity Building for Participatory Irrigation Management*, Vol. 1. Washington, DC: World Bank.
- Hage, J. y Finsterbusch, K. 1987. *Organizational Change as a Development Strategy: Models and Tactics for Improving Third World Organizations*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Huppert, W. 1989. *Situation Conformity and Service Orientation in Irrigation Management*. GTZ, Eschborn, Germany.
- Huppert, W. 1997. *Irrigation Management Transfer: Changing Complex Delivery Systems for O&M Services*. In: DVWK-Bulletin.
- Huppert, W. y K. Urban. 1994. Service analyses in irrigation development. *Quarterly Journal for International Agriculture* **33**(3). July-September.
- Huppert, W. y K. Urban. 1998. Analysing service provision – instruments for development cooperation illustrated by examples from irrigation. *GTZ Publication Series No. 263*. Wiesbaden, Universum Verlagsanstalt.
- International Irrigation Management Institute. 1996. *The Privatization and Self-Management of Irrigation*. Final Report Submitted to GTZ, Germany. Colombo, Sri Lanka: IIMI.
- International Irrigation Management Institute. 1993-97. *Short Report Series on Locally Managed Irrigation*.

- International Network on Participatory Irrigation Management. 1996 to present. *INPIM Newsletter*.
- Israel, A.. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Johnson, S.H. III. 1997. *Irrigation Management Transfer in Mexico: A Strategy to Achieve Irrigation District Sustainability*. IWMI Research Report No. 16.
- Johnson, S.H. III, Vermillion, D.L. y Sagardoy, J.A. (eds.). 1995. Irrigation management transfer: selected papers from the International Conference on Irrigation Management Transfer, Wuhan, China, 20-24 September 1994. *Water Report 5*. Rome: FAO/ International Irrigation Management Institute.
- Kloezen, W.H. y Garcés-Restrepo, C. 1998. Assessing irrigation performance with comparative indicators: the case of the Alto Rio Lerma Irrigation District, Mexico. *IWMI Research Report No. 22*.
- Kloezen, W.H. y Samad, M. 1995. Synthesis of Issues Discussed at the International Conference on Irrigation Management Transfer: Wuhan, China, 20-24 September 1994. *IIMI Short Report No. 12*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Kloezen, W.H., Garces-Restrepo, C. y Johnson, S.H. III. 1997. Impact assessment of irrigation management transfer in the Alto Rio Lerma Irrigation District, Mexico. *IIMI Research Report No. 15*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Korten, D. 1980. Community organization and rural development: a learning process approach. *Public Administration Review* 40(5): 480-511.
- Korten, F.F. y Siy, R.Y. Jr. (eds.). 1989. *Transforming a Bureaucracy: the Experience of the Philippine National Irrigation Administration*. New Haven, Connecticut, USA: Kumarian Press.
- Levine, G., Cruz Galvan, A., Garcia, A., Garces-Restrepo, C. y Johnson S. III. 1998. Performance of the two transferred modules in the Lagunera Region: water relations. *IIMI Research Report No. 23*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Manor, S.; Patamatankul, S. y Olin, M. (eds.). 1990. *Role of Social Organizers in Assisting Farmer-Managed Irrigation Systems*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Meinzen-Dick, R. y B. Bruns. (eds.). 1999. *Negotiating Water Rights*. New Delhi: Sage Publications.
- Meinzen-Dick, R., Mendoza; M., Sadoulet, L., Abiad-Shields, G. y Subramanian, A. 1994. *Sustainable Water User Associations: Lessons from a Literature Review*. Paper prepared for World Bank Water Resources Seminar, December 13-15, 1994. Washington, D.C.: World Bank.
- Merrey, D.J. 1996. Institutional design principles for accountability in large irrigation systems. *IIMI Research Report No. 8*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Merrey, D.J. 1977. *Expanding the Frontiers of Irrigation Management Research: Results of Research and Development at the International Irrigation Management Institute, 1984 to 1995*. Colombo: IIMI.

- National Irrigation Administration, Government of the Philippines and International Irrigation Management Institute. No date. *A Training Manual on Farmer Irrigators' Organization Program (FIOP)*. Quezon City, Philippines: National Irrigation Administration.
- Ostrom, E. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: ICS Press.
- Perry, C.J. 1995. Determinants of function and dysfunction in irrigation performance, and implications for performance improvement. *International Journal of Water Resources Development* 11(1): 25-38.
- Perry, C.J. 1995. *Quantification and Measurement of a Minimum Set of Indicators of the Performance of Irrigation Systems*. Final Draft Paper. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Peter, J.R. 1998. *Management of Irrigation Systems by Farmers in Andhra Pradesh, India: The Process*. Paper presented at the Fourth International Seminar on Participatory Irrigation Management, 14-19 July, Bali, Indonesia.
- Raby, N. 1997. *Participatory Irrigation Management in the Philippines: The Learning Process Approach in the National Irrigation Systems*. Paper presented at the International Workshop on Participatory Irrigation Management, 9-15 February, Cali, Colombia.
- Repetto, R. 1986. Skimming the water: Rent-seeking and the performance of public irrigation systems. *Research Report No. 4*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Salman, S. 1996. *Water Users' Organizations: Legal Framework*. Working Paper. Washington, DC: World Bank.
- Samad, M. y Vermillion, D.L. 1998. *Assessment of Participatory Management of Irrigation Schemes in Sri Lanka: Partial Reforms and Partial Benefits*. Forthcoming IWMI Research Report. International Water Management Institute.
- Scarborough, S.K., Johnson, D.A. y Farrington, J. (eds.). 1997. *Farmer-led Extension: Concepts and Practices*. London, UK: Intermediate Technology Publications and Overseas Development Institute.
- Skogerboe, G.V.; Poudyal, L.P. y Shrestha, K.B. 1993. M&O Guidelines for turnover of irrigation systems to farmers. *Water Resources Development* 9(4).
- Small, L.E. y Carruthers, I. 1991. *Farmer-financed Irrigation: The Economics of Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press and International Irrigation Management Institute.
- Steiner, G.A. 1979. *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*. New York: The Free Press.
- Svendsen, M. 1997. *Second Generation Problems of Privatized Irrigation Systems*. Paper presented at the International Workshop on Participatory Irrigation Management, 9-15 February, Cali, Colombia.
- Svendsen, M. y Knight, G. 1996. *Participatory Irrigation Management in Turkey*. Paper prepared for the International Seminary on Participatory Irrigation Management, 10-17 April, Antalya, Turkey.
- Svendsen, M. y Vermillion, D.L. 1994. *Irrigation Management Transfer in the Columbia Basin: Lessons and International Implications*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.

- Tang Shui, Yi. 1992. *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation*. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies Press.
- Turrall, H. 1995. *Devolution of Management in Public Irrigation Systems: Cost Shedding, Empowerment and Performance, A Review*. Working Paper 80. London: Overseas Development Institute.
- Uphoff, N. 1992. *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Uphoff, N. 1992. *Approaches and Methods for Monitoring and Evaluation of Popular Participation in World Bank-assisted Projects*. Paper for World Bank Workshop on Popular Participation, Washington, D.C., 26-27 February.
- Vermillion, D.L. 1997. Impacts of irrigation management transfer: a review of the evidence. *IWMI Research Report 11*. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute.
- Vermillion, D.L. 1997. *Management Devolution and the Sustainability of Irrigation: Results of Comprehensive versus Partial Strategies*. Paper presented at the FAO/World Bank Technical Consultation on Decentralization and Rural Development, 16-18 December, Rome.
- Vermillion, D.L. 1992. Irrigation management turnover: Structural adjustment or strategic evolution? *IIMI Review* 6(2):3-12.
- Vermillion, D.L. y Garcés-Restrepo, C. 1998. Impacts of Colombia's Current Irrigation Management Transfer Program. *IWMI Research Report No. 25*. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute.
- Vermillion, D.L. y Merrey, D.J. 1998. What the 21<sup>st</sup> century will demand of irrigation institutions. *Journal of Applied Irrigation Science* 33(2):165-187.
- Vermillion, D.L.; Samad, M., Murthy, N., Raheja, S.K., Amarasinghe, U. y Svendsen, M. 1996. *A Standard Methodology to Assess the Impacts of Irrigation Management Transfer*. Draft paper. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.

## Anexo 2

# Resumen del contenido de la ley de gestión de los sistemas de riego de Andhra Pradesh por parte de los agricultores

La ley de gestión de los sistemas de riego de Andhra Pradesh por parte de los agricultores (Ley 11 de 1997) fue promulgada el 7 de abril de 1997. Su preámbulo es el siguiente:

*“UNA LEY PARA ASEGURAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGRICULTORES EN LA GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE RIEGO Y PARA LAS CUESTIONES RELACIONADAS O COMPLEMENTARIAS.”*

*El Estado de Andhra Pradesh es esencialmente un estado agrícola que depende de un suministro y distribución eficiente y equitativa del agua, que constituye un Bien Nacional. El asegurar una utilización óptima por parte de los agricultores para la mejora de la producción agrícola es una necesidad inmediata;*

*Considerando que el desarrollo científico y sistemático, así como el mantenimiento de la infraestructura de riego se realiza mejor si se consideran las recomendaciones de las organizaciones de agricultores;*

*Considerando que a dichas organizaciones de agricultores se les debe dar una función activa en la gestión y el mantenimiento del sistema de riego para un suministro y distribución del agua efectivos y fiables.”*

A continuación se presenta el índice del contenido de dicha Ley.

### CAPÍTULO - I PRELIMINAR

(incluye títulos, extensión y preámbulo de la Ley, referencias a leyes anteriores, glosario de términos)

### CAPÍTULO - II ORGANIZACIÓN DE LOS AGRICULTORES

Delimitación de la superficie servida y constitución de una Asociación

Elección del Presidente y de los Miembros del Comité de Gestión de la Asociación de Usuarios del Agua

Delimitación de la Superficie de Distribución y Constitución de un Comité de Distribución

Elección del Presidente y Constitución del Comité de Gestión

Delimitación de la Superficie del Proyecto y Constitución del Comité del Proyecto

Elección del Presidente y Constitución del Comité de Gestión

Comité Supremo

- Procedimiento de revocación
- Constitución de subcomités en la Organización de Agricultores
- Organización de los Agricultores como un Órgano Constituido
- Cambios en la Organización de Agricultores
- Inhabilitación de candidatos o miembros
- Ocupación de puestos vacantes

### CAPÍTULO - III OBJETO Y FUNCIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES

- Objeto
- Funciones de la Asociación de Usuarios del Agua
- Funciones del Comité de Distribución
- Funciones del Comité del Proyecto
- Potestad para solicitar y recolectar las tarifas
- Nombramiento de la Autoridad Competente y sus funciones

### CAPÍTULO - IV RECURSOS

- Recursos de la Organización de Agricultores

### CAPÍTULO - V FALTAS Y PUNICIONES

- Faltas y Punciones
- Posibilidad de punición en el ámbito de otras leyes
- Composición de las faltas

### CAPÍTULO - VI RESOLUCIÓN DE DISPUTAS

- Resolución de disputas
- Apelaciones

### CAPÍTULO - VII VARIOS

- Registros
- Auditorías
- Reasunción de deberes
- Reuniones
- Reasignaciones
- Nombramiento de un Comisario
- Acuerdos transitorios
- Autenticación de las órdenes y de los documentos de la Organización de Agricultores
- Leyes que no deben ser invalidadas por su carácter no oficial o vacante, etc.
- Depósito y Administración de los Fondos
- Fondo de amortización
- Presupuesto
- Protección de las leyes realizadas de buena fé
- Potestad para eliminar obstáculos
- Ahorros
- Potestad de elaborar normas

La ley fue seguida de la publicación, también en 1997, de tres conjuntos de Normas o reglamentos internos, que suministran una guía más detallada sobre su ejecución.

La Transferencia de la Gestión del Riego (TGR) supone la redistribución de responsabilidades y autoridad de la gestión del riego desde las agencias gubernamentales a las organizaciones no gubernamentales, como las Asociaciones de Usuarios del Agua.

Podría incluir la transferencia total o parcial de las funciones de gestión y la autoridad. La TGR es un proceso extendido que está teniendo lugar en más de 40 países alrededor del mundo. La experiencia indica la necesidad de un enfoque sistemático para la reforma pretendida. Estas directrices se han elaborado para asistir a los políticos, planificadores, expertos técnicos, representantes de los agricultores y otros agentes involucrados en los programas de transferencia de la gestión del riego a diseñar y llevar a cabo una reforma efectiva, completa y sostenible.

ISBN 92-5-304308-3 ISSN 1020-4393



9 7 8 9 2 5 3 0 4 3 0 8 8  
TC/M/X2586S/1/4.01/500