

## I N T R O D U C C I O N

Actualmente, las Juntas de Regantes de la República Dominicana son las organizaciones privadas rurales más importantes del país, afirmación que se basa en los siguientes indicadores: en conjunto agrupan alrededor de 89,000 usuarios de los sistemas de riego que el INDRHI ha transferido formalmente a dichas organizaciones, las que controlan casi 4.9 millones de tareas bajo riego, cuentan con agua garantizada, tienen suficiente mano de obra para intensificar y diversificar sus iniciativas productivas, recaudan por concepto de tarifa del agua alrededor de RD\$80 millones anualmente que les permiten tecnificar el riego, mejorar las labores de cultivo y modernizar el manejo poscosecha de sus productos.

Por otra parte, el conjunto de usuarios del riego organizados en Juntas de Regantes, generan la mayor demanda de insumos agroquímicos del país y producen la gran mayoría de los alimentos primarios que son consumidos por la población dominicana. Las estadísticas oficiales de producción ponen en evidencia que el riego es actualmente el factor decisivo, por excelencia, del ritmo de crecimiento que está registrando la producción agrícola nacional.

El **capítulo 1** presenta un repaso de los antecedentes históricos internacionales de las organizaciones privadas de regantes, cuyo origen es anterior al cristianismo, siendo posible encontrar que las normas y regulaciones que fueron adoptadas muchos siglos atrás siguen vigentes en España y en Perú. Con el paso del tiempo, estas organizaciones se hicieron cada vez más complejas y tecnificadas, sus reglamentos internos se hicieron más precisos y detallados, principalmente respecto a distribución del agua y a los turnos de riego. Más tarde, los gobiernos interesados en posibilitar el crecimiento de la producción nacional de alimentos, decidieron construir sistemas de riego y apoyaron la modernización de los métodos con los que se riegan las tierras agrícolas; surgieron así las instituciones gubernamentales gestoras de las áreas de riego, las que estimularon a las asociaciones de regantes a que mejoren el uso agrícola del agua que recibían, e incluso a que participen en la gestión de los sistemas estatales de riego.

Continúa el recuento histórico con el examen de los antecedentes sobre riego y las organizaciones de regantes de la República Dominicana, ambos estrechamente vinculados. Un riego incipiente se fortaleció con dichas asociaciones y éstas, a su vez, surgieron de la necesidad de mejorar la distribución y utilización del agua para aumentar y asegurar la producción de determinados cultivos. La expansión del cultivo de la caña de azúcar y

las exitosas siembras experimentales de arroz crearon una fuerte demanda de agua de riego. A partir de los años 40 el gobierno dominicano construyó algunos importantes sistemas de riego, pero fue a partir de 1967 que el recién creado INDRHI asumió la construcción de múltiples obras de infraestructura hidráulica, que actualmente forman parte del ramificado y complejo conjunto de sistemas de riego del país.

El **capítulo 2** trata sobre las causas económicas y presupuestarias que dieron origen a la introducción de ajustes estructurales en las economías nacionales, programas que fueron propugnados por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial. Los ajustes estructurales modificaron las políticas nacionales reguladoras de la economía, elevaron los precios de los servicios básicos a niveles compatibles con sus costos y eliminaron gran parte de los controles gubernamentales sobre los precios de muchos bienes. También incluyeron propuestas de mejoramiento de la gestión de las empresas públicas o de proceder a su inmediata privatización. Por su parte, los préstamos externos se fueron atando al diseño de las nuevas políticas y finalmente los préstamos para proyectos se convirtieron en créditos para políticas.

Los programas de ajuste fueron complementados por planteamientos sobre la necesidad de revisar el rol del Estado, como propietario de ineficientes y hasta inoperantes empresas públicas, frente a las ventajas de permitir la entrada de los capitales y de las iniciativas productivas privadas. Progresivamente se impuso la tesis que propugnaba que la intervención del Estado debía ser mínima y selectiva, y quedar limitada a definir un marco estable y predecible, dentro del cual los mercados puedan operar libremente. Emergió así el neoliberalismo o la economía de mercado, enfoque de política que penetró muy rápido en los organismos financieros multinacionales, los que apoyaron abiertamente que dicho esquema sea incorporado en las políticas de gobierno de los países latinoamericanos y del Caribe.

El neoliberalismo se empeñó en demostrar que el sector privado puede cumplir de modo más eficiente y satisfactorio toda clase de actividades productivas, y que para terminar con la inercia estatal había que privatizar pronto a las empresas públicas productivas, así como a los servicios gubernamentales. En la segunda mitad de los años 80, los postulados privatizadores fueron acogidos en la República Dominicana y dieron origen a importantes reformas de varias actividades estatales, vinculadas con los sectores productivos. Dentro del marco de tales modificaciones, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) colaboró con el INDRHI en el diseño e implementación inicial de una política de

transferencia de los sistemas de riego a los usuarios organizados en juntas de regantes.

El **capítulo 3** examina con suficiente detalle, el proceso de transferencia de la gestión del riego a los productores organizados en juntas y asociaciones de regantes, traspaso que por su naturaleza y exigencias resultó complejo y diverso, tanto en la formulación como en la ejecución de las actividades descentralizadoras de los sistemas de riego del INDRHI. Dicho proceso implicó experimentar, aprender, negociar, enseñar y capacitar, introducir cambios y posteriores reajustes, por lo que no resultó fácil ni simple el intento de presentar al lector un resumido compendio de los principios, procedimientos y pasos que debieron ser diseñados y puestos en ejecución, a lo largo de casi 20 años que estuvieron impregnados de circunstancias cambiantes y de coyunturas impredecibles.

Para asegurar que el contenido del análisis del proceso de transferencia sea, al mismo tiempo, ilustrativo y apegado a la evolución registrada en el progreso de la descentralización de los sistemas de riego, se presenta en tres secciones; la primera trata sobre lo que se entiende por sistemas de riego, definición indispensable para actualizar la información cuantitativa y poder establecer el número de sistemas que tiene la República Dominicana. La segunda sección contiene un acucioso repaso de cómo fueron creadas las Juntas y las Asociaciones de Regantes en el país, y la tercera parte contiene un examen cronológico de la formación de las Juntas de Regantes, de la transferencia de los sistemas de riego y de la incorporación jurídica de estas organizaciones de usuarios.

El **capítulo 4** tiene que ver con la plataforma legal y con la estructura institucional de las juntas de regantes. Presenta una breve síntesis de la base legal en la que se ha sustentado la transferencia de la gestión de los sistemas de riego a los usuarios; aquella comenzó en 1942, cuando la Ley N° 124 sobre “Distribución de Aguas Públicas” estableció que las “sociedades de regantes” podían administrar los canales de riego construidos por el Estado. Posteriormente, la Ley N° 5852 de 1962 estableció las normas que deben regir en la formación de comunidades o sociedad de regantes, determinó sus finalidades y definió como se debe proceder para elegir a los miembros de la Junta Directiva. Se advierte al lector que la denominación sociedades de regantes, más tarde fue legalmente reemplazada por el término Juntas o Asociaciones de Regantes.

En la revisión del marco jurídico se presenta una sistemática y ordenada revisión de las disposiciones legales, que posibilitaron que las juntas de regantes puedan asumir legalmente la administración, operación y

mantenimiento de los sistemas de riego que el INDRHI les transfería. También incluye un sucinto repaso, tanto de los requisitos como de los procedimientos a seguir para que las juntas de regantes sean legalmente incorporadas, proceso que es conocido como obtención de la personería jurídica. Por último, incluye un sistemático examen tanto de las características más relevantes de los estatutos, reglamentos internos y normas complementarias que rigen el funcionamiento de las juntas de regantes, así como de las disposiciones vigentes que gobiernan la estructura institucional y administrativa de las diferentes instancias funcionales de las Juntas de Regantes.

El **capítulo 5** trata sobre el desarrollo de una cultura participativa y comienza por prestar atención detenida al significado del concepto participación, que ha sido convertido en instrumento de promoción de una variedad de políticas sociales, a veces contradictorias unas con otras; también ha sido utilizado como telón para encubrir modalidades de funcionamiento institucional y/o técnicas de administración que, apelando a la democracia y al cambio, sólo han servido para mantener inalteradas situaciones contrarias al desarrollo social. El análisis conceptual sobre participación incluye la necesidad de determinar con qué fin se participa, así como los requisitos de una participación social auténtica, que termina por definir quiénes participan en la toma de decisiones compartidas, para que ellas sean resultado de negociaciones en las soluciones técnicas que necesariamente estén impregnadas por consideraciones sociales, económicas y culturales.

Este capítulo examina los objetivos y los principios de la participación e integración social que subyacen en la gestación y el empoderamiento de una cultura participativa que ha terminado por ser consustancial al proceso de transferencia de los sistemas de riego a los regantes organizados. Dicha transferencia no fue concebida sólo como medio para superar deficiencias operacionales y financieras, sino como un importante proceso de democratización de las decisiones sobre distribución del agua. La participación activa, comprometida y democrática de los usuarios del riego en la gestión de este servicio tomó cuerpo en la medida en que se concretó la transferencia de poder a los regantes organizados; la nueva cultura participativa de los regantes ha trascendido lo coyuntural, se basa en la solidaridad y en el esfuerzo propio y compartido y se expresa como manera colectiva de pensar y manejar los aspectos institucionales, técnicos y financieros de los sistemas de riego, que han sido transferidos.

El **capítulo 6** trata sobre el papel de las Juntas de regantes en la gestión del agua para la agricultura; comienza por examinar las normas de organización y de operación de los sistemas de riego y las reglas de

gestión económica de dichos sistemas, que actúan como verdaderos determinantes de la posibilidad de que dichas juntas evolucionen positivamente y sean capaces de adaptarse a los cambios que ocurren en los escenarios económicos, políticos y sociales, en los que se desenvuelve la gestión del agua en la agricultura. Destaca este capítulo que la eficiencia de dicha gestión depende del grado de coherencia que exista entre dos tipos de eficiencias específicas: la eficiencia técnica, que depende del diseño y de las características técnicas de la red de distribución del agua y de los métodos de riego; y la eficiencia institucional, que está determinada por la estructura, organización y funcionamiento de las Juntas de regantes.

Continúa el capítulo con el examen de los factores que explican los progresos técnicos, institucionales y productivos logrados por las Juntas de regantes, tales como la organización interna y la gestión administrativa, la eficiencia en la operación y el mantenimiento de los sistemas de riego, la elaboración de instructivos organizacionales y operacionales, la formulación de planes estratégicos, la renovación de los cuerpos directivos y la promoción de la producción agrícola bajo riego. Finalmente presta atención a dos aspectos adicionales, relevantes y complementarios como son las actividades de las Juntas centradas en la prestación de servicios agrícolas a los regantes y los propósitos y resultados de la capacitación informal de los usuarios del riego en el exterior, resultante de visitas organizadas por el INDRHI a Chile, Ecuador, España, México y Perú.

**El capítulo 7** examina en profundidad la relación que existe entre agua y agricultura, la disponibilidad nacional de agua para riego, los cambios recientes en materia de eficiencia del riego y en economía del agua por parte de las actividades productivas agrícolas, así como los requerimientos técnicos que permiten determinar la demanda neta de agua de los diferentes cultivos. En este capítulo se analiza cómo han evolucionado los patrones básicos de uso agrícola de las tierras regadas, el desarrollo de los cultivos y las características de las actividades productivas de los usuarios de los sistemas de riego, las que en gran medida inciden y determinan tanto la composición de la producción agrícola, como el grado de dinamismo que dicha producción ha registrado en años recientes.

El texto de este capítulo incluye un análisis que demuestra, una vez más, que actualmente el riego condiciona la cadencia de crecimiento que ha registrado la producción agrícola dominicana. Comprueba que en los últimos años ha aumentado la participación de la agricultura regada en el total nacional cosechado, debido a que se ha expandido la superficie que dispone de agua de riego, como también a que el suministro garantizado

de agua incide poderosamente en los niveles de los rendimientos, en la estabilidad de las cosechas y en la calidad de los productos cosechados.

En este capítulo, finalmente se presenta en detalle el sistema de información hidroagrícola del INDRHI, que ha permitido disponer de un padrón de usuarios, verídico y permanentemente actualizable, indispensable para administrar de modo apropiado el servicio de riego del país, para tener un conocimiento preciso de la situación en que se encuentran las parcelas con riego, y para disponer de datos concretos sobre todos y cada uno de los regantes. Dicha información ha permitido no sólo organizar apropiadamente el servicio de riego, sino también establecer y ejecutar de manera programada las actividades de mantenimiento y operación de los sistemas de riego, así como realizar el cobro oportuno y efectivo de las tarifas de agua.

El **capítulo 8** señala que a partir de agosto del 2004, la actual administración del INDRHI diseñó y puso en marcha actividades destinadas a desarrollar las capacidades productivas y de gestión agro empresarial, de los usuarios del riego. Muestra que lo que la entidad está realizando al respecto se sustenta y fundamenta en los planteamientos conceptuales y en los principios operativos que conforman su Programa de Apoyo Agro empresarial y de Desarrollo Socio Cultural de los usuarios del servicio de riego, que actualmente comprende nueve Centros de Gestión de Agronegocios y Centros Audiovisuales y Bibliotecas (CEGA-CABI)

En este capítulo se presenta la estrategia de apoyo agro empresarial y de desarrollo sociocultural del INDRHI, basada en la filosofía CEGA-CABI, la que se ha materializado en la instalación progresiva de los mencionados 9 Centros, los que comprenden tanto las actividades relacionadas con la gestión moderna de los agronegocios (componente CEGA), como el desarrollo de las capacidades culturales de los usuarios del riego, de sus familiares e incluso de las comunidades en que están insertos, como resultado de su acceso a una plataforma tecnológica audiovisual y a una biblioteca que contiene material impreso y digital en español (componente CABI).

Junto con suministrar información suficiente sobre el marco conceptual y los principios operativos del programa CEGA-CABI, en este capítulo se señalan, con carácter ilustrativo, algunos de los principales logros de estos Centros resultantes de ciertas actividades productivo/comerciales realizadas en beneficio de los usuarios del riego, de sus familiares e incluso de las comunidades aledañas a las Juntas en referencia.

En el **capítulo 9** se examina el establecimiento de cuatro (4) Centros Regionales de Maquinarias y de Equipos Pesados, efectuado por el INDRHI como resultado de haber incluido entre los objetivos de su programa PROMASIR una asignación de fondos destinada a adquirir dichas maquinarias y equipos pesados, con el propósito que sean administrados por las Juntas de regantes, en los términos oportunamente definidos por el Instituto, los que comprenden una precisa definición tanto de sus objetivos, como de sus procedimientos operativos.

En este capítulo se destaca que la adquisición hecha por el INDRHI de nuevas maquinarias y equipos pesados ha posibilitado superar la anterior situación deficitaria al respeto, con la ventaja adicional que ahora son las propias organizaciones de usuarios las que a través de los Centros Regionales mencionados se encargan de monitorear la prestación de estos muy necesarios servicios. El lector interesado puede encontrar en este capítulo información detallada sobre la ubicación de cada uno de estos Centros, sobre los tipos y características de las maquinarias y equipos pesados adquiridos y sobre las Juntas de Regantes beneficiarias.

El **capítulo 10** trata sobre los niveles de desarrollo alcanzados por las diferentes Juntas de regantes dominicanas, los que han podido ser determinados en base a un examen detenido del cumplimiento de sus **objetivos y propósitos**, que está orientado a lograr un manejo autogestionario, democrático, equitativo y participativo del sistema de riego, resultante de una fuerte y sostenida administración, operación y mantenimiento de dicho sistema, cuya utilización beneficie a todos los miembros de las correspondientes Juntas.

Los objetivos específicos de las Juntas de Regantes guardan relación con el desarrollo de la participación y de la solidaridad entre los usuarios, con la justa distribución del agua, con el mantenimiento de la infraestructura del sistema de riego, con el fortalecimiento de los componentes de la estructura institucional de las Juntas, con el fomento del desarrollo agrícola del área dominada por cada Junta y con la conservación de la calidad del agua.

El contenido de este capítulo detalla los resultados evaluativos obtenidos al aplicar los correspondientes parámetros cualitativos en cada área y subárea de evaluación, individualizando a cada una de las 28 Juntas y las 3 Asociaciones de Regantes que actualmente existen en el país. Por último, incluye una síntesis conclusiva de conjunto sobre el grado de desarrollo alcanzado por las diversas organizaciones de regantes en cada una de las categorías de análisis.

Por último, cabe advertir al lector que el contenido del **capítulo 11** no es una expresión de las opiniones ni percepciones de la actual Administración del INDRHI, ni de sus colaboradores responsables de las relaciones institucionales con las organizaciones de regantes, sino que presenta en forma ordenada y sistemática lo que los usuarios del riego, representados por sus Directivos y por los Gerentes que ellos han contratado, consideran como progresos que han logrado concretar, así como las expectativas y/o visiones prospectivas del futuro inmediato y de más largo plazo.

Las respuestas a una indagación que en ese sentido hizo recientemente el INDRHI, confirman que existen diferencias en los niveles de desarrollo alcanzados por las diferentes Juntas; las más desarrolladas, por lo general las más antiguas, entienden como logros precisamente el que hayan podido consolidar, o que están muy próximas a afianzar, su fortalecimiento institucional, entendido éste en su sentido más amplio. Por su parte, las Juntas de reciente formación perciben como logros los progresos que están realizando para completar su estructura institucional y/o mejorar la gestión del agua para la agricultura, que es una de las funciones y responsabilidades básicas de las organizaciones de regantes.

Los logros señalados por las Juntas tienen que ver con la transferencia de los sistemas de riego y con la distribución del agua de riego, con la magnitud de los recursos financieros obtenidos por cobros de la tarifa de agua, con el suministro garantizado de agua de riego y los aumentos en la producción y productividad, con el fortalecimiento de las Juntas de Regantes y su rol como defensoras de los usuarios, y con la prestación de servicios agrícolas a los usuarios. El contenido de este capítulo incluye las percepciones de los propios usuarios sobre avances de la participación en la toma democrática de decisiones y en el tipo de actividades adicionales a la gestión del agua que quisieran realizar.

Finalmente presenta cómo visualizan sus propias perspectivas de desarrollo las diferentes Juntas de regantes, en las que han incluido sus opiniones sobre el programa CEGA- CABI del INDRHI, así como sus reacciones ante la apertura de nuevos mercados internacionales liberados.

Al terminar esta introducción es apropiado poner en relieve que las Juntas de Regantes son entidades privadas que el INDRHI ha ayudado a formar, contribuido a su desarrollo y fortaleciéndolas de modo permanente. La actual interacción del Instituto con las Juntas se ha transformado en un poderoso y flexible instrumento de desarrollo agrícola y rural, cuya influencia y múltiples repercusiones se manifiestan en los diversos ámbitos del progreso social y cultural del medio rural dominicano. El contenido de este libro se inscribe en el marco de dicha interacción y

forma parte de la actual Administración del Instituto de poner en conocimiento público los antecedentes, las actividades, los logros y las aspiraciones de las Juntas de Regantes.