

#11- 2023 NOTAS DE ORIENTACIÓN

Eje de trabajo: Servicios a los regantes

«Servicios a los y las regantes»

Un enfoque innovador que sitúa a las y los regantes en el centro de las estrategias de desarrollo

La reflexión sobre los servicios a los regantes se inscribe en el marco más amplio de los servicios a los agricultores, implementados para consolidar su capacidad productiva y favorecer la sostenibilidad y el desarrollo de sus fincas. También permiten alcanzar los objetivos asignados a las políticas agrarias y, en particular, los objetivos esperados de las inversiones públicas realizadas en el sector del riego.

Los servicios a las y los regantes incluyen diferentes tipos de servicios, técnicos e intelectuales, que pueden necesitar los agricultores. Los servicios incluyen el suministro de insumos y equipos (por ejemplo, servicios de agua, suministro de insumos y equipos, servicios de mecanización), el refuerzo de sus capacidades técnicas para producir (por ejemplo, extensión y asesoramiento agrícolas, formación, investigación...) y para gestionar sus fincas (por ejemplo, asesoramiento en materia de gestión), asegurar la seguridad de sus medios de producción (por ejemplo, seguridad de la tenencia de la tierra, asesoría jurídica, seguro), el financiamiento de las inversiones y del capital circulante (por ejemplo, préstamos a las y los agricultores), el acceso a la información (por ejemplo, seguimiento de los precios), el acceso a los mercados (agregación de productos, mediación comercial, certificación, etc.), su capacidad de organización (por ejemplo, integración en una organización de productores y productoras, consejos a las organizaciones colectivas), de negociación (por ejemplo, participación en una organización interprofesional) y reivindicación (por ejemplo, afiliación a un sindicato). Estos servicios afectan tanto a las fincas como a las organizaciones de agricultores (por ejemplo, cooperativas, asociaciones de usuarios de agua). Estos servicios pueden ser prestados por el sector público, el sector privado comercial o la profesión agrícola.



MENSAJES CLAVES

Tras el trabajo combinado de análisis de la bibliografía existente, encuestas y entrevistas individuales, grupos focales, talleres de restitución y consulta programados en el marco de este proyecto, se han elaborado 5 grandes mensajes claves relativos al eje de trabajo "Servicios a los regantes":

- 1/ Se necesita un conjunto de servicios completo que forme un verdadero ecosistema de servicios y actores, mucho más amplio que únicamente el servicio del agua para riego. La ausencia de petición explícita de los y las regantes no significa que esta necesidad no existe. El establecimiento de este conjunto de servicios depende fuertemente de las dinámicas locales y de sus lógicas propias (de mercado, cortoplacistas, incluso monopolísticas). La implantación equilibrada de estos servicios, que permita la aparición de dinámicas más sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental, es un verdadero reto que requiere una adaptación permanente de estos a la evolución del contexto y de las necesidades y una capacidad de intervención sobre las dinámicas actuales.

2/ Según el servicio de que se trate, puede ser prestado por el sector público, el sector privado (comercial), la profesión agrícola e incluso de agricultor a agricultor. Los servicios no deben dejarse únicamente en manos del sector privado: existe el riesgo de que la oferta no sea completa, o de que sea demasiado interesada, o de que sólo tenga en cuenta objetivos a corto plazo, o que sólo sirva a intereses particulares (posiblemente convergentes) pero sin integrar objetivos de interés general. Existe el riesgo de que el ciclo del servicio no sea virtuoso. Esto subraya la necesidad de una regulación pública y de la reapropiación de ciertos servicios por parte de los agricultores. Sin embargo, el sector privado, el sector público y la profesión agrícola son necesarios para que se encuentre un equilibrio entre la búsqueda del crecimiento del sector y la preservación del interés general.

3/ Contrariamente a lo que podría suponerse, los servicios existentes no siempre responden a los verdaderos intereses de los y las regantes. En particular, en función de la relación de fuerzas dentro de los sectores, los servicios pueden favorecer a los agentes antes de la producción¹ o después de la producción². Cuando los servicios están dirigidos por un sector conformado por agentes que no son necesariamente agricultores³, existe el riesgo de que dirijan y bloqueen las estrategias de los y las regantes. Por lo tanto, es necesario analizar los intereses y los recursos de los y las regantes - y de cada tipo de regante en una zona de regadío, utilizando una tipología - y descifrar la relación de fuerzas en juego en la zona, el territorio o la cadena de valor, para comprobar si los servicios existentes responden realmente a los intereses de los regantes.

4/ Un esquema de servicios a los regantes articula servicios de nivel micro, meso y macro, siendo los tres niveles mutuamente reforzantes. Los servicios de nivel micro y meso son lógicamente más operativos, mientras que el nivel macro se ocupa más de las políticas públicas de apoyo a estos servicios.

5/ Los planes operativos de refuerzo de los servicios deben elaborarse caso por caso y no pueden ser estandarizados. Deben apoyarse en diagnósticos completos tales como: diagnóstico del sector/territorio, cartografía y evaluación de los servicios existentes (con el apoyo de la herramienta de presentación de los tipos de servicios existentes⁴), tipología de las fincas y evaluación/priorización de las necesidades de servicios, evaluación de la adecuación de la oferta con las necesidades de servicios. Cada plan operativo presenta una teoría del cambio para el desarrollo de los servicios y establece los detalles operativos (funciones compartidas para los principales servicios, mecanismos de financiación y hoja de ruta).

1. Nota de la traducción: agentes a cargo del abastecimiento de insumos por ejemplo.

2. Nota de la traducción: agentes a cargo de la comercialización o de la transformación de los productos agrícolas.

3. Nota de la traducción: por ejemplo los complejos agro-industriales que se encargan de comprar la producción a los y las productores y productoras y luego de vender los productos procesados al consumidor final.

4. Nota de la traducción: ver el esquema a continuación.

TEMAS Y OBJETIVOS DE LA ACCIÓN

El reto global identificado por el COSTEA para esta acción es **contribuir al desarrollo económico y social de los bajo riego**, en particular mediante la consolidación de la capacidad productiva de los regantes.

Al aplicar una metodología similar a dos contextos diferentes (los sistemas de riego de oasis en Túnez y los perímetros arroceros en Camboya), el eje de trabajo del COSTEA permitió reflexionar sobre el refuerzo de los servicios a los regantes. Este estudio ha permitido identificar y definir mejor lo que abarcan estos servicios, ha aportado información sobre los diferentes programas de apoyo al riego en cada uno de los dos contextos estudiados, ha elaborado un plan operativo para desarrollar los servicios en cada sitio y ha permitido extraer conclusiones generales y capitalizar un enfoque de análisis de los servicios a los regantes.

Por último, este estudio ha favorecido el surgimiento de una reflexión común entre agricultores, investigadores, responsables y operadores sobre los sistemas de servicios a los y las regantes y sobre el lugar que debe concedérseles en la formulación y aplicación de los programas de apoyo y las políticas de desarrollo de la agricultura bajo riego, en sus distintos componentes (desarrollo de la producción agraria, mejora de los servicios, gestión sostenible de los recursos naturales y gestión de las externalidades negativas, desarrollo económico territorial, desarrollo de los sectores agrario y agroalimentario, etc.).

Este eje de trabajo del COSTEA alimentó la reflexión sobre la viabilidad de desarrollar una metodología estabilizada para definir los servicios a los regantes a través de estudios en dos contextos diferentes (los sistemas bajo riego de los oasis en Túnez y los sistemas arroceros en Camboya), según una metodología similar. El eje de trabajo también pretendía aportar información sobre diferentes programas de este tipo en cada uno de los dos contextos estudiados, en particular movilizándolo información de otros lugares no incluidos en el estudio, con el fin de poner de relieve los factores determinantes de los éxitos y las dificultades encontradas en cuanto a la elección de las acciones, la selección de los actores y los esquemas operativos elegidos.

Por último, esta acción ha favorecido la emergencia de una reflexión común entre agricultores, investigadores, responsables y operadores de los sistemas de servicios a los regantes y sobre el lugar que debe concedérseles en la formulación y aplicación de los programas de apoyo y de las políticas de desarrollo de la agricultura bajo riego, en sus diferentes componentes (desarrollo de la producción agrícola, mejora del servicio, gestión sostenible de los recursos naturales y gestión de las externalidades negativas, desarrollo económico territorial, desarrollo de los sectores agrario y agroalimentario, etc.).

En cada uno de los dos países concernidos por el eje de trabajo, el COSTEA dio un anclaje institucional a este estudio implicando a las autoridades nacionales de manera formal: en Túnez con la

DGGREE¹ del Ministerio de Agricultura y Recursos Hidráulicos que constituye el punto focal de este estudio y en Camboya con el Ministerio de Recursos Hídricos y Meteorología (MoWRaM) y el Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca (MAFF).

PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA Y DIAGNÓSTICO

Como ha sido mencionado ya, el estudio se llevó a cabo en dos lugares, en Túnez y en Camboya. En cada caso, el enfoque se basó en tres ámbitos principales de análisis:

- **Ámbito sectorial-territorial:** se realizó un **diagnóstico territorial** basado en un análisis bibliográfico y algunas entrevistas. En Túnez también se realizó un **diagnóstico rápido del sector de los dátiles** para definir mejor los problemas de comercialización particularmente cruciales.
- **Ámbito de las necesidades de servicios:** se realizaron encuestas en las fincas que permitieron crear una **tipología** y analizar las **necesidades (en términos de servicios) específicas a cada tipo**. Estas encuestas también permitieron evaluar el **nivel actual de satisfacción de los agricultores** con los distintos servicios.
- **Ámbito de prestación de servicios:** también se realizó un **mapeo de las prestaciones de servicios**. Se **evaluaron** los servicios claves (priorizados) y el grado de adecuación de la oferta con las necesidades de servicios. En Camboya, estos análisis se completaron con un **análisis histórico del despliegue de servicios** en Stung Chinit² y su correlación con el desarrollo efectivo de la zona de riego.

A continuación, se cruzaron estos elementos para formular un plan operativo de refuerzo de los servicios. Las líneas generales de cada plan operativo se debatieron en un taller de consulta y en los grupos de discusión. Cada uno de los dos planes operativos presenta una teoría del cambio (visión de los servicios, objetivos, trayectoria del cambio) y, a continuación, se describen las modalidades operativas (repartición de responsabilidades, mecanismos de financiación, elementos técnicos). Se ha elaborado una hoja de ruta resumida para cada sitio con el fin de identificar los próximos pasos. Estos planes operativos no abarcan todo el ámbito de los servicios a los regantes, sino algunos aspectos considerados prioritarios en relación con el diagnóstico realizado y los principales problemas identificados.

Principales resultados del sistema bajo riego de Hezoua 1 en Túnez, en la provincia de Tozeur

El sistema bajo riego de Hezoua 1 es un oasis moderno y colectivo de 72 ha donde se cultivan dátiles Deglet Nour³, creado en 1962 y rehabilitado en el 2018.

El diagnóstico revela fincas con grandes dificultades, en particular algunas en proceso de abandono. Las causas son múltiples: estructura de las fincas demasiado pequeñas (fragmentación por herencia), falta de mano de obra (vinculada al comercio transfronterizo), tendencia a la especialización en dátiles, sector de los dátiles dominado por pocos agentes de comercialización (este sector es está regulado por el Estado y las organizaciones de productores son débiles), oferta de servicios insuficiente y que no vela por los intereses de los regantes (los servicios se concentran principalmente en la producción de dátiles y en los intereses de los agentes de la comercialización del sector). La sobreproducción de dátiles desde el 2020, que se está volviendo estructural, agrava la situación. Por último, la sostenibilidad ambiental de los oasis se ve amenazada por el descenso del manto freático (debido a las extensiones de tierras bajo riego), la especialización de los cultivos y el monocultivo de Deglet Nour (pérdida de biodiversidad y del funcionamiento de los oasis en "pisos"⁴) y la nueva tendencia a la "des conversión" (paso de técnicas de producción orgánica a técnicas "convencionales"⁵). Aparte del servicio de agua, que sigue siendo satisfactorio en Hezoua 1 aunque esté amenazado, este oasis es representativo de la situación de los oasis colectivos modernos del Sur. Esta industria emblemática de Túnez (primer exportador mundial) se basa en parte en fincas familiares inviables y en un agroecosistema amenazado.

El plan operativo define en el marco del estudio del COSTEA una "estructuración de los servicios basada en un nuevo equilibrio entre el Estado, la profesión agrícola y el sector privado - y, en particular, un aumento del poder de las organizaciones profesionales agrícolas - y que responda a los intereses y necesidades específicos de los regantes de los agro ecosistemas de oasis". La vía propuesta consta de dos etapas: (i) empezar por levantar la restricción de comercialización prioritaria; (ii) luego, en una segunda etapa, crear -o revitalizar- el "conjunto de servicios" para tratar los problemas de forma más integral y poner así en marcha un círculo virtuoso de servicios. Se propone una solución innovadora -el crédito de garantía o crédito pignorado- para permitir una integración más justa de los agricultores en la cadena de valor. Sin embargo, esta solución no es suficiente y se proponen otros elementos a nivel micro, meso y macro.

Por último, el estudio destaca la urgencia de la situación. Los agricultores acaban de atravesar dos años muy difíciles y las tensiones sociales han aumentado. En el contexto actual, muchos agricultores no podrán hacer frente a otra campaña difícil. El riesgo de una crisis socioeconómica en las zonas de oasis está presente y requiere medidas de emergencia ahora, a la espera de medidas más estructurales (como la aplicación del plan de servicios operativos). Así pues, la hoja de ruta propone algunas medidas de emergencia y otras a mediano y largo plazo.

1. Nota de la traducción: La Dirección General de la Ingeniería Agrícola y del Aprovechamiento de los recursos Hídricos es una dirección estratégica del Ministerio de Agricultura Tunecino.

2. Nota de la traducción: se trata de un sistema de riego financiado por la AFD emblemático por su escala y sus resultados.

3. Nota de la traducción: Variedad de dátiles principalmente dedicadas a la exportación.

4. Nota de la traducción: Los oasis tradicionalmente se cultivan en "pisos"; un piso para los árboles más altos que son las palmeras productoras de dátiles, un piso para árboles más pequeños tipo naranjos, un piso para plantas más pequeñas tipo cereales y un piso para las que cubren el suelo tipo calabazas.

5. Nota de la traducción: basadas en el uso intensivo de agroquímicos.

a su disposición. Por lo tanto, también es necesaria la intervención pública (i) por un lado para prestar servicios que el sector privado no presta o para subsidiarlos y (ii) por otro lado para regular estos servicios (o regular el sector). Esta intervención pública permite arbitrar entre los intereses a veces divergentes de los actores, arbitrar entre los intereses a corto, mediano y largo plazo y, por último, arbitrar entre los intereses económicos, sociales y ambientales. El estudio muestra también la necesidad de una reapropiación de los servicios por parte de los agricultores (servicios de agricultor a agricultor y papel de las organizaciones de agricultores) y de un control de estos servicios por parte de los agricultores.

3/ Un esquema de servicios a los y las regantes articula los servicios a nivel micro, meso y macro, siendo los tres niveles mutuamente reforzantes. El estudio muestra la necesidad de servicios a estos tres niveles: micro, meso y macro. La noción de "servicios" es más apropiada a los niveles micro y meso, pero las políticas públicas a los niveles meso y macro deben apoyar estos servicios. En Hezoua 1, el hecho de que los servicios se concentren en el sector de los dátiles conduce a una especialización de las fincas (lo que reduce su resistencia a los choques y su resiliencia) y a una especialización de los ecosistemas (menor funcionamiento de los ecosistemas, mientras que los oasis son tradicionalmente "multi-pisos" y diversificados). El estudio destaca el retiro del Estado desde la Revolución del 2010 y la necesidad de varias acciones públicas a nivel macro y meso: regulación del sector, control de las extensiones de tierra bajo riego, mejora de la estructura de las fincas, reactivación de las organizaciones de productores.

4/ El servicio a los y las regantes no siempre está pensado para defender sus verdaderos intereses. Además, no todos los servicios son necesariamente solicitados explícitamente por los regantes; la ausencia de demanda explícita no significa ausencia de necesidad. **Cuando los servicios están fuertemente dominados por el sector privado, sólo los servicios rentables a corto y mediano plazo se proponen a los agricultores, sin posibilidad de arbitraje en caso de divergencia entre los actores.** Del mismo modo, el enfoque sectorial a través de la cadena de valor orienta la oferta de servicios en función de los intereses del sector. Esto es aún más problemático si la relación de fuerzas dentro de este sector es desfavorable para los y las regantes. Esta orientación de los servicios por la cadena de valor puede, a su vez, dirigir y bloquear las posibles estrategias de las fincas. El caso de Hezoua 1 demostró claramente que los servicios responden relativamente bien a los intereses del sector, pero no a los intereses de los y las regantes ni del ambiente. En Hezoua 1, los servicios están dominados por pocos agentes situados después de la producción⁷ y parecen responder principalmente a los intereses del sector (producir dátiles de calidad), más que a los intereses de

los y las regantes (disponer de ingresos suficientes). En cambio, en el caso de Stung Chinit, los agricultores están satisfechos con los servicios ofrecidos, aunque existe el riesgo de que el sistema de riego funcione mal a mediano y largo plazo. Pensar los servicios a los y las regantes sitúa a los y las agricultores en el centro de las preocupaciones. La atención no se centra en el desarrollo, el territorio o el sector, sino en los agricultores. Por consiguiente, se plantea una doble pregunta: (1) ¿Los servicios propuestos permiten aplicar estrategias elegidas por las fincas o predeterminan las orientaciones estratégicas de las fincas al limitar el "campo de posibilidades"? y (2) ¿Los agricultores disponen de medios para acceder a ellos? Por lo tanto, es necesario analizar los intereses y los recursos de los y las regantes - y de cada tipo de regante en un sistema de riego, utilizando una tipología - y descifrar la relación de fuerzas en juego en la zona, el territorio o el sector, para comprobar si los servicios existentes responden realmente a los intereses de ellos y ellas. Una reflexión prospectiva con los agentes locales también puede ser útil y beneficiosa para sacar a la luz los problemas a mediano y largo plazo y tenerlos en cuenta de forma estratégica y anticipatoria. En sí mismo, este trabajo de animación y prospectiva puede constituir un servicio que puede ser desarrollado y que puede anclarse en un enfoque de gestión territorial, con un papel importante de las autoridades territoriales.

5/ Los planes operativos de refuerzo de los servicios deben elaborarse caso por caso y basarse en diagnósticos exhaustivos de campo: diagnóstico del sector/territorio, cartografía, historial y evaluación de la oferta de servicios, tipología de las fincas, evaluación y priorización de las necesidades de servicios de las fincas, evaluación de la adecuación de la oferta de servicios/necesidades. La herramienta que presenta de manera sintética el conjunto de servicios utilizada en los dos sitios pilotos, tanto para el diagnóstico como para la presentación del plan operativo, es eficaz y permite abordar de forma sencilla la complejidad de un sistema de riego. La herramienta puede descargarse del sitio web de COSTEA www.comite-costea.fr/production/loutil-la-rosace-des-services-aux-irrigants. Dentro de un mismo territorio, encontraremos por supuesto tendencias similares, pero también especificidades según las características de cada sistema bajo riego (por ejemplo, rehabilitado o no). Dentro de un mismo sistema bajo riego, las necesidades de servicios varían según el tipo de finca, pero el sistema bajo riego tiende a estandarizar las necesidades prioritarias que son las palancas más eficaces y rápidas para activar⁸. Así pues, el plan operativo puede contener una oferta estándar de servicios para estas necesidades prioritarias y, a continuación, servicios desglosados en función del tipo de fincas (el asesoramiento de la finca familiar ayudará después a formular las necesidades de servicios para cada finca de forma más específica). En definitiva, estos esquemas parecen especialmente útiles para planificar la acción

7. Nota de la traducción: agentes a cargo de la compra, transformación y venta al consumidor final.

8. La herramienta de tipología de las fincas es útil pero no es la más necesaria para formular un plan de refuerzo de los servicios.

pública y complementar así las intervenciones del sector privado. En un momento en que el desarrollo exige cada vez más eficacia e impacto, esta situación tiende a conducir a una simplificación excesiva de los enfoques, demasiado rápidos, sectoriales y estandarizados. Sin embargo, el estudio vuelve a poner de relieve el valor de los enfoques sistémicos y la agricultura comparada, las herramientas de diagnóstico (tipologías de fincas), las encuestas sobre de campo y el análisis de las relaciones de poder. El estudio muestra también las limitaciones a mediano y largo plazo de los enfoques estrictamente sectoriales o “desarrollistas” del riego, y de los modelos de producción convencionales como la Revolución Verde, y reclama transiciones agroecológicas en estos sistemas de regadío. Por último, este enfoque de análisis basado en los servicios, aunque desarrollado para el sector del riego, también puede utilizarse para todo el sector agro-silvo-pastoriles y pesquero, tanto de secano como bajo riego. Así pues, el enfoque de servicios (oferta y necesidad) propuesto en este estudio del COSTEA ha permitido abarcar de forma novedosa una gran variedad de ámbitos (agronomía / riego / economía / cadena de valor / tenencia de la tierra / organizativo / institucional / ambiental), vinculando al mismo tiempo los niveles micro, meso y macro. Sobre todo, permitió situar a los agricultores en el centro del análisis y aportar datos concretos de campo a través de encuestas. Las recomendaciones finales formuladas a nivel de los planes operativos propuestos permitieron definir acciones concretas destinadas directamente a salvaguardar la actividad agrícola en las zonas estudiadas en Túnez y a aumentar la sostenibilidad de las fincas en las zonas estudiadas en Camboya. El estudio demuestra así que el desarrollo de esquemas de servicios para los regantes, permite responder a los 4 grandes retos identificados por el COSTEA.

Los límites del estudio

No obstante, este enfoque reveló algunas limitaciones, como la necesidad de ampliar el diagnóstico territorial con un diagnóstico sectorial y la dificultad de trabajar y proponer un plan operativo sin una perspectiva concreta de apoyo y financiación. La movilización de los agentes privados, que prestan una gran parte de los servicios, también resultó difícil en ocasiones. Por último, la idea inicial de desglosar la oferta y las necesidades de servicios por tipo de finca resultó innecesaria en la medida en que los sistemas bajo riego tienden a uniformizar sustancialmente los tipos de fincas y no surgieron especificidades fuertes en términos de servicios (necesidad y demanda) según los tipos de fincas identificadas, mientras que las necesidades transversales a todos los tipos de fincas parecían prioritarias. El análisis específico sobre los aspectos de género no se solicitó en el marco del estudio realizado, pero podría haber sido pertinente para analizar las necesidades específicas de las mujeres regantes en materia de servicios.

PRODUCTOS DEL COSTEA RELACIONADOS CON EL ESTUDIO

- Un informe de puesta en marcha, (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)
- Informes que presentan los diagnósticos territoriales y las tipologías de explotaciones (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)
- Informes sobre el plan operativo de servicios a los regantes (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)
- Un informe final de síntesis y recomendaciones (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)
- Una publicación de AFD Development Issue (DEI) (www.comite-costea.fr/productions/)
- Una herramienta, el esquema sintético de los servicios, que puede utilizarse para realizar diagnósticos de servicio y proponer esquemas operativos en otros sistemas de regadío o de secano (www.comite-costea.fr/production/loutil-la-rosace-des-services-aux-irrigants)