



## **ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE RIEGO**

Comentarios de REDES-Amigos de la Tierra, con aportes de Dr. Marcel Achkar del Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales - Facultad de Ciencias.

El 28 de marzo de 2016 el Poder Ejecutivo eleva un proyecto de ley a la Asamblea General, para orientar el desarrollo del riego con destino agropecuario.

Uruguay, a partir de la Reforma Constitucional de 2004, cuenta con nuevas disposiciones incorporadas en el Artículo 47 de la Constitución de la República, producto de un esfuerzo muy grande de la sociedad uruguaya -el movimiento sindical, organizaciones sociales, organizaciones ambientalistas y movimientos sociales de distinto origen- que ponen freno al avance neoliberal sobre los servicios públicos y los bienes de la naturaleza. Esta iniciativa se llevó a cabo para detener el estilo de privatización y control de las fuentes de agua mediante la apropiación privada, que se estaba implementando en la región (Chile, Argentina, Bolivia, etc.).

En el 2009, con la aprobación de la Ley Nacional de Aguas, se avanza sustancialmente sobre cómo implementar en la práctica la reforma constitucional. Allí se establecen una serie de instrumentos para trabajar y gestionar los recursos hídricos a nivel de cuencas hidrográficas. Se establecen tres escalas de trabajo: el nivel nacional, el nivel de los consejos regionales y el de las comisiones de cuencas locales. Se avanzó sustancialmente en la conformación de los consejos regionales y se conforman algunas comisiones de cuencas locales.

Pero este proyecto de ley, que si bien se intenta fundamentar en un problema real del país que es el uso y gestión de agua para riego agropecuario, se orienta en el sentido contrario de los logros alcanzados en estos 12 años en materia de gestión del agua en el país. Esta orientación contraria al proceso desarrollado en Uruguay se puede esquematizar en tres grandes elementos:

a) El proyecto de ley avanza hacia la creación de un Mercado de Agua (con clara influencia del modelo chileno aún vigente), con la instrumentación de agentes privados de gestión del agua con potestades para la comercialización, los operadores de sistemas de riego y la articulación con las sociedades agrarias de riego. Todos estos elementos resultan claramente inconstitucionales.

b) La orientación de la gestión del agua para riego, con la construcción de represamientos gestionado por privados, que constituye una amenaza a la calidad del

agua superficial y al funcionamiento de los sistemas hídricos, desde su dimensión biofísica. Ello claramente contradice el principio de gestión sustentable y la preservación del ciclo hidrológico, colocando en riesgo la primera prioridad en el uso que es el abastecimiento de agua potable a poblaciones humanas. Los resultados actuales en materia de calidad de agua superficial (en especial las cuencas agrícolas) deberían ser un llamado de atención sobre las estrategias de gestión del agua.

c) Las pautas propuestas de conformación y funcionamiento de las sociedades agrarias de riego y la figura de los operadores de riego, constituyen una amenaza a los productores agrarios del país, en especial a los pequeños y medianos productores agrícolas y ganaderos. Productores que necesitan nuevos sistemas de riego pero que quedan excluidos en esta propuesta claramente orientada hacia el agronegocio.

Es por estas razones que realizamos un análisis del proyecto de ley en forma detallada, intentando identificar los mayores problemas que presenta.

## ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE RIEGO MULTIPREDIAL

El Poder Ejecutivo, tiene el honor de someter a consideración de ese Cuerpo, el proyecto de ley mediante el cual se proponen modificaciones a disposiciones referentes al riego con destino agrario.

**Esta modificación tiene como objetivo principal, el fomento del desarrollo del riego en el Uruguay, en virtud de las siguientes consideraciones:**

El clima templado húmedo del Uruguay permite la producción agropecuaria de todos los rubros prácticamente, salvo el arroz, en base al aporte natural de agua de las lluvias. Sin embargo, éstas se caracterizan por su extrema irregularidad y variabilidad interanual, tanto en cantidad como en frecuencia.

La producción en los sistemas agrícolas y forrajeros en el país depende fuertemente de las precipitaciones, por esto es tan importante el desarrollo del riego.

### **Párrafo 5 -**

Resulta necesario aumentar la producción y competitividad del sector agrícola y ganadero, mejorar la adaptación a la variabilidad y al cambio climático así como contribuir al desarrollo de sistemas multiprediales que permitan la inclusión de productores que hoy no tienen ni tendrían en forma individual acceso al riego.

En este párrafo se pretende avanzar en el objetivo de la ley, pero este resulta muy difuso. Se realizan aseveraciones sin ninguna fundamentación, en un mismo nivel de importancia se plantea que el riego permitirá:

- a) aumentar la producción agrícola y ganadera (pero ¿de qué forma? ¿con mayor presión sobre el resto del sistema ambiental?)
- b) adaptarse a la variabilidad climática y al cambio climático (el riego en todo caso puede ser una respuesta a una parte del problema, pero el problema de pérdida de productividad primaria es quizás de mayor magnitud aunque menos visible)
- c) la inclusión de productores en sistemas de riego (sin embargo los artículos de la ley propuesta se preocupan por los operadores y la integración de inversores -no

agrícolas- y en ningún artículo se menciona cómo se pretende incluir a los productores familiares que no puedan acceder al riego).

#### **Párrafo 6 -**

Por lo expuesto, el Poder Ejecutivo se ha propuesto el desarrollo de una política nacional de expansión del riego en el marco de una intensificación sostenible de la producción.

¿En qué momento el Uruguay definió la "intensificación sustentable" como estrategia de desarrollo agrario del país? El país vive una pérdida de pequeños productores, en la última década intercensal (2000-2011) se perdieron 12.241 productores, de los cuales el 80% son pequeños productores. Por tanto, las estrategias implementadas por el PE no parecen ser las más adecuadas para lograr la inclusión, sino la exclusión de los más pequeños.

#### **Párrafo 7 -**

##### **Antecedentes**

En países de clima árido y semiárido la agricultura solo es posible mediante el riego y es común que éste se realice a través de la operación de grandes sistemas públicos de riego. En el Uruguay, las grandes sequías parecen haber sido, en general, el impulso a diferentes proyectos de mejoramiento del riego agropecuario en el país, sin una política clara al respecto.

#### **Párrafo 8 -**

Se han ensayado a lo largo de la historia del país emprendimientos con participación del sector público (Colonias Tomás Berreta en Río Negro y España en Salto) o algunas represas de pequeño y mediano tamaño (Aguas Blancas en Lavalleja, Canelón Grande en Canelones, Arroyo Chingolo en Paysandú). Algunos de los emprendimientos no se utilizaron y otros no llegaron a regar el área prevista fundamentalmente porque la demanda del usuario no fue de tal magnitud que implicara un verdadero motor para la inversión.

En este párrafo se destacan las experiencias del sector público en la promoción del riego (sin evaluación, ni análisis) y posteriormente se agrega que el problema mayor fue la falta de demanda de los usuarios, cuando la línea argumental de la justificación aquí sostenida es la necesidad del riego en el sector agrario. Esto indica una confusión y una simplificación de los problemas agrarios del Uruguay, ya que no es lo mismo la falta de infraestructura para riego que la falta de demanda de sistemas de riego por los productores.

#### **Párrafo 9 -**

A pesar del poco desarrollo del riego en cultivos diferentes al arroz, éste ha venido creciendo en forma sostenida en el país en los últimos 40 años: a modo de ejemplo el área total bajo riego en 1970 era de 52 mil hectáreas y en 2015 se estima en 327.500 hectáreas, aumentando en más de 6 veces la superficie. Hasta el año 2000 el motor del crecimiento del riego fue el arroz, que representó entre el 70 y el 80% del área regada, consumiendo el 90% del total del agua destinada a esa finalidad.

Hace referencia a que en el Uruguay se riegan 327.500 hectáreas (2015) pero deberían fundamentar esta afirmación, ya que hay 180.000 hectáreas de arroz, unas 10.000 hectáreas de caña de azúcar y algo de horticultura y fruticultura, el resto de la superficie regada no se explica, ni en que rubro, ni en qué zonas del país.

**Párrafo 10 -**

Después del año 2000 el cultivo de arroz no ha seguido creciendo, y a partir del año agrícola 2001/2002 ha venido ocurriendo una formidable expansión de la agricultura extensiva de secano pasando de 400.000 a 1.600.000 hectáreas de cultivos entre los años 2000 y el 2015. El aumento se debió principalmente al crecimiento de cultivos de verano y el país pasó de una agricultura de invierno a una de verano. El aumento en el precio internacional de los granos e innovaciones tecnológicas importantes en los sistemas productivos, provocaron un gran incremento en el área de siembra y consecuentemente un aumento en el precio de la tierra, lo que ha generado importantes cambios estructurales.

Por supuesto que desde el 2000 se han producido cambios estructurales en el espacio agrario uruguayo, veranización de la agricultura, aumento del precio de la tierra, desaparición de productores (sobre todo pequeños), concentración de la tierra y extranjerización, degradación de suelos y pasturas, contaminación de aguas por nutrientes y agrotóxicos, despoblamiento rural, pérdida de puestos de trabajo en el espacio agrario. Por lo tanto el balance global de los cambios estructurales en el periodo 2000-2015 y la nueva situación a partir de los bajos precios de las *commodities*, no parecen ser escenarios favorables en el corto plazo.

**Párrafo 11 -**

El dinamismo del riego en los últimos años se debe principalmente a la expansión del área irrigada en agricultura extensiva de secano (grano y forrajeros), y luego en pasturas. El aumento en el número de sistemas de riego (por ej. pívots centrales) da cuenta de ello habiendo pasado de 51 en el año 2000 a 422 en el año 2015.

Si bien hace referencia al actual dinamismo en la incorporación del riego, con un aumento muy importante pasando de 51 sistemas en el 2000 a 422 en el 2015, no hace referencia al tipo de productores que genera este crecimiento, quién lo financia, cómo se instrumenta y los impactos (positivos y negativos) que genera.

**Párrafo 12 -**

En este escenario, el riego – cuyo costo aumentó menos que el valor de la tierra y la producción obtenible – aparece como un factor determinante para alcanzar nuevos niveles de producción y de productividad y para disminuir la vulnerabilidad de los sistemas productivos a los eventos climáticos extremos. Como consecuencia una pérdida de la producción por eventos climáticos tiene ahora un impacto económico mucho más importante.

Se afirma que los costos de los sistemas de riego aumentaron menos que el valor de la producción y que el precio de la tierra, pero no se aportan datos, ni se demuestra si hay subsidios indirectos (por ejemplo los subsidios ambientales, referidos a la variación en la calidad del agua), ya que si se incluyen los costos ambientales y totales de los sistemas de riego, esta afirmación puede cambiar. Por otra parte se sostiene que el riego es un factor determinante para disminuir la vulnerabilidad de los sistemas

productivos, ¿de cuáles?, ¿en qué condiciones?, ¿en base a qué datos se realiza esta afirmación?. Se sostiene que la pérdida de la producción por eventos climáticos tiene un impacto económico mucho más importante, es importante evaluar la verdadera magnitud de estas pérdidas, a qué rubros productivos refiere y en qué condiciones se pueden solucionar con sistemas de riego.

**Párrafo 13 -**

El desarrollo del riego a partir de fuentes artificiales mediante represamientos ha tenido hasta el momento un abordaje individual. De esta forma, muchos productores han quedado excluidos de la posibilidad de construir una fuente de agua ya sea por razones de topografía por no tener lugares para hacer una represa, por el tamaño del predio o por ambos. Por otra parte, aun pudiendo realizar embalses a nivel predial se excluyen indirectamente las mejores opciones. La mejor opción de represa a nivel de microcuenca predial no es necesariamente, la más eficiente en una cuenca que reúne un proyecto multipredial. En ese modelo el país no optimiza los recursos y muchos productores quedan excluidos del riego.

Se presenta la construcción de represas medianas como la mejor alternativa, pero dependiendo de las características de la cuenca puede ser una mejor opción ambiental y de gestión la construcción de varias represas pequeñas que una mediana o grande. La referencia a la optimización de recursos refiere exclusivamente al costo de construcción de la obra o la capacidad de almacenaje de agua, cuando se debería considerar también la disminución de la calidad del agua de la cuenca o microcuenca.

**Párrafo 14 -**

En este escenario, el riego – cuyo costo aumentó menos que el valor de la tierra y la producción obtenible – aparece como un factor determinante para alcanzar nuevos niveles de producción y de productividad y para disminuir la vulnerabilidad de los sistemas productivos a los eventos climáticos extremos. Una pérdida de la producción por eventos climáticos tiene ahora un impacto económico mucho más importante.

Párrafo repetido igual al 12

**Párrafo 15 -**

La construcción de competitividad mediante la intensificación sostenible de nuestros recursos naturales implica el uso de los suelos en función de su capacidad, el aprovechamiento del agua de escurrimiento y la optimización de los recursos forrajeros.

La intensificación sostenible, sin definición de límites de la sostenibilidad, ni criterios de ordenación por microcuenca, puede aumentar la competitividad de algunos productores y disminuir sustancialmente la competitividad de otros. Por otra parte la discusión sobre intensificación sostenible presenta grandes limitaciones, por ejemplo cuáles son los límites de la intensificación sobre algunos componentes del sistema ambiental en relación al funcionamiento integral del sistema y cuál es en esta propuesta el sistema ambiental de referencia: la cuenca o la unidad productiva

**Párrafo 16 -**

Las políticas de suelos que se han desarrollado para crear la cartografía de suelos, la cartografía CONEAT, la ley de conservación de suelos, decreto-ley 15239, modificativas y concordantes, precedieron a la reciente política pública de conservación de suelos, mediante la cual se regula el uso del suelo en función de la susceptibilidad a la erosión hídrica. A grandes rasgos la medida implica que los productores deben presentar un plan de uso y manejo del suelo consistente en una determinada rotación de cultivos agrícolas y/o forrajeros que minimice las pérdidas de suelo por erosión hídrica. La reglamentación está en vigencia desde 2013 alcanzando al 95% del área de cultivos. Hoy se está avanzando en los planes para los predios lecheros de la cuenca del río Santa Lucía y está previsto que en forma gradual se incorporen diferentes rubros y sistemas para el resto del país.

Sin comentarios

**Párrafo 17 -**

Consolidada esta política pública estamos en condiciones de avanzar responsablemente con la incorporación del riego en los sistemas productivos, esperando mayores producciones y a la vez mejores rastrojos.

La política pública de conservación de suelos es un paso importante en el desarrollo agropecuario del Uruguay, pero es un paso en la conservación de los suelos y no se explica cómo a partir de la incorporación de riego se puede avanzar en la conservación de los suelos. Implementar sistemas de riego exige el diseño de nuevas estrategias conservación que aseguren regular la relación infiltración/escorrimento de las aguas de precipitación.

**Párrafo 18 -**

A su vez, todas las tecnologías, incluida el riego, que tienden a mejorar la producción de cultivos, también aumentan los residuos que estos cultivos dejan en el suelo o sea el carbono que ingresa al suelo. De manera que, si el riego se realiza en forma sostenible que es a lo que apunta este proyecto de ley, además de los aumentos de productividad se espera que mejore la calidad del suelo, pueda aumentar la captura de carbono (carbono orgánico del suelo) y su consecuente contribución a la mitigación al Cambio Climático.

Las afirmaciones sostenidas en este párrafo no son correctas en términos generales, ya que hay investigaciones actuales que demuestran que el aumento de la productividad en cultivos aumenta la presión sobre los recursos naturales, en especial sobre la materia orgánica del suelo, disminuyendo la productividad primaria neta del sistema, reduciendo el contenido de nutrientes del suelo, por lo que es necesario el aumento del uso de fertilizantes, con el consecuente aumento en el uso de agrotóxicos (herbicidas, fungicidas e insecticidas), aumentando el riesgo de contaminación de los cuerpos de agua. Si a esto se suma el aumento del represamiento de agua (en condiciones de aumento de las temperaturas medias), se favorecen las condiciones ambientales para el desarrollo de floraciones de algas en dichas represas, problema ya instalado en muchas cuencas que repercute en el tratamiento que debe hacer OSE para la potabilización del agua para consumo humano.

**Párrafo 19 -**

El Uruguay cuenta con la ley 18.610 de agua que permite la gestión integrada del recurso hídrico posibilitando un uso sostenible, regulando el uso y evitando conflictos sobre cantidad, calidad que es un instrumento para el control ambiental y social, instrumento que colabora con la transparencia y sostenibilidad de este proceso.

La ley 18.610 establece que la primera prioridad en el uso del agua es el abastecimiento a poblaciones humanas, y para ello no solo es necesaria la cantidad de agua, sino la calidad del agua que permita su potabilización. Los actuales problemas de calidad del agua en varias de las cuencas del Uruguay, nos muestran cómo las condiciones de represamiento en zonas agrícolas generan problemas de difícil solución en relación a la calidad del agua superficial y de los acuíferos de baja profundidad.

**Párrafo 20 -**

Asimismo, el país ha transitado y está transitando con mucho éxito por experiencias de fomento como las que se proponen en este proyecto, en la ley forestal en la que se incentivó la inversión que hoy permite tener la industria de celulosa contribuyendo al sector agroexportador. En el mismo sentido, la fuerte inversión en el parque eólico en el país se debió al haberse generado una opción atractiva para los inversores.

El ejemplo de la forestación es un indicador de los errores que se pueden cometer cuando se destinan fuertes inversiones del sector público (subsidios directos al sector forestal en el periodo 1989-2005) a políticas orientadas por la opción más atractiva para los inversores, descuidando la gestión integral del sistema ambiental. En la cuenca del Río Negro, con fuerte expansión de la forestación hay serios problemas de calidad de agua, degradación de suelos, pérdida de pequeños productores, migración rural, extranjerización de la tierra, zonas con los mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas y mayores índices de pobreza rural del país. Por tanto, el fomento de las inversiones no debe estar orientado a la rentabilidad financiera de los inversores privados, sino realizarse en el marco de una propuesta de desarrollo territorial integral. Es necesario realizar evaluaciones completas e integrales de las anteriores intervenciones del Estado, para no repetir nuevos errores que conduzcan a empeorar la situación que se pretende corregir.

**Párrafo 21 -**

El desarrollo de embalses más importantes entre un conjunto de vecinos y/o estos con inversores y/u operadores especializados en la gestión del riego, requiere un marco normativo tal como el que se aborda también en la propuesta de la presente ley.

La promoción de la integración de inversores y operadores especializados en la gestión del riego se presenta como la única alternativa válida para todo el país. Las estrategias de soluciones en base a empresarios especializados en un sector ha demostrado históricamente ser más una fuente de problemas que de soluciones. Este proyecto de ley insiste en esta alternativa sin evaluar las limitaciones que estas estrategias han presentado en el pasado en el Uruguay.

**Párrafo 22 -  
Fuentes**

Las fuentes de agua para riego pueden ser: pozos, tomas directas de ríos, arroyos o lagunas, tanques excavados o embalses (represas). Con relación a las aguas subterráneas, cabe señalar que sus posibilidades de uso con fines de riego son escasas y limitadas a algunas regiones. Solo los acuíferos Raigón en el Sur y Salto en el Norte presentan un uso importante desde el punto de vista agrícola: se riegan pequeñas áreas de horticultura, fruticultura de hoja caduca, citricultura, pasturas y forrajes para lechería. No es posible pensar en un uso para riego mucho mayor de ellos, dados sus caudales y los otros usos a los que ya se destinan estos acuíferos.

Sin comentarios

**Párrafo 23 -**

Con respecto a la posibilidad de adjudicar nuevos permisos para toma directa en cauces existentes (ríos, arroyos y lagunas), en varias cuencas ya se han agotado los caudales autorizables, lo que refuerza la idea de que el crecimiento del riego en el futuro deberá basarse fundamentalmente en la construcción de reservas de agua.

Para evaluar esta afirmación es necesario disponer de series de datos y modelos de funcionamiento de cuencas, que incluyan caudales, extracción y calidad de los cursos, en general en Uruguay no disponemos de estas series de datos (mínimamente representativos) como para sostener la necesidad de represamientos. Es necesario comprender que estas afirmaciones se deben realizar sobre la base de datos firmes, para evitar que se generen problemas a posteriori por una mala evaluación del funcionamiento del sistema (como tantas otras veces).

**Párrafo 24 -**

Aumentar la disponibilidad de recursos hídricos no constituye una limitante si se realizaran las obras de captación o represamiento. Se estima que de la precipitación total anual (1.300 mm promedio) el 40% escurre por la superficie, alimentando cañadas, arroyos y ríos, pero con gran variación estacional en todas las regiones, siendo el cuatrimestre diciembre-marzo el período de menores valores.

Este párrafo es un ejemplo de lo sostenido anteriormente, con este nivel de generalidad en el manejo de la información es imposible construir una política pública robusta.

**Párrafo 25 -**

Las estimaciones más recientes indican que se estarían consumiendo anualmente entre 2,5 y 2,7 Km<sup>3</sup> de agua con fines de riego. El volumen de agua que se está utilizando representa menos del 5% del volumen de agua que escurre en un año promedio (aproximadamente 92 mil millones de m<sup>3</sup>).

Nuevamente, manejar esta información en términos absolutamente genéricos y casi engañosos, no permite avanzar en un sistema de gestión que aumente los niveles de

sustentabilidad en el uso del agua en todo el territorio nacional. El manejo de las cifras se orienta en el sentido de intentar justificar la afirmación del párrafo siguiente.

#### **Párrafo 26 -**

Por esto, el crecimiento del riego debe darse a partir del embalse de Agua en represas.

De acuerdo a los elementos presentados, el embalse de agua en Uruguay no puede ser considerado una alternativa genérica para todas las cuencas del país.

#### **Párrafo 27 -**

##### **Posibilidades de expansión**

Actualmente el área que se riega en cultivos agrícolas no supera el 4% de manera que hay un horizonte muy importante, para crecer además de lo correspondiente en la ganadería de leche y la ganadería de carne, a través de la utilización de riego para la producción de alimentos para el ganado (pasturas y cultivos forrajeros).

Sin comentarios

#### **Párrafo 28 -**

La aplicación de riego a cultivos (principalmente de verano) surge como una respuesta apropiada para afrontar esta exposición a la variabilidad de lluvias. En la medida que se pueda estabilizar la provisión de agua al cultivo, combinando las precipitaciones con el riego (riego suplementario), es factible lograr mejores rendimientos y estabilidad productiva entre años. A modo de ejemplo, en cada hectárea regada en suelos aptos, se podría producir 250% más Maíz y 100% más Soja respecto a la situación de no riego en un año promedio.

La propuesta se sostiene sobre la lógica del incremento de la productividad lineal de la ley del mínimo, sin evaluar los efectos sobre el conjunto de los componentes de los sistemas ambientales, ¿qué pasa con la materia orgánica de los suelos, la disponibilidad de nutrientes para sostener estos incrementos de producción? Quizás estos aumentos son posibles, pero ¿con qué subsidios, qué uso de insumos externos y qué efectos ambientales se producen?

#### **Párrafo 29 y 30 -**

Por todo esto, para fomentar el desarrollo del riego con destino productivo, y a los efectos de aumentar las posibilidades productivas en forma sustentable, es que se proponen ciertas modificaciones a la ley 16.858, y se agregan nuevas disposiciones referentes a la temática, las que se pasan a detallar a continuación:

Los primeros 6 artículos proponen modificaciones a los artículos 4, 12, 13, 14, 21 y 22 de la ley 16.858 por los cuales se buscan los siguientes fines:

Sin comentarios

**Párrafo 31 -**

- Se pretende que se garantice el caudal ecológico, y adicionalmente a esto que la autoridad de Aguas tenga la posibilidad de reservar una porción del volumen de agua disponible para futuros usuarios, tratando así de impedir la vulneración de usos futuros para el agua que hoy no se encuentren previstos.

Refiere a los caudales ecológicos, pero en Uruguay hay poca experiencia en su evaluación. ¿Qué instituciones serán las encargadas de evaluar los caudales ecológicos (cantidad y calidad) de cada curso de agua? ¿Cómo se pretende construir un protocolo para su evaluación y control?

**Párrafo 32 -**

- Que no se requiera ser productor rural para integrar la Sociedad Agraria de Riego (SAR), de esta manera se permite que los inversores de otro giro se puedan asociar. Con esta modificación, y en conjunto con los otros artículos propuestos, la figura de la SAR se vuelve más atractiva para aquellos que quieran invertir y/o desarrollar proyectos de riego. Asimismo, se prevé un estatuto tipo, para ordenar los requisitos que se deben cumplir para conformar una Sociedad Agraria de Riego.

Con esta orientación de las SAR, ¿cómo se puede asegurar que no se conformen grupos financieros que finalmente controlen los sistemas de riego del país? Incluso sin considerar los problemas ambientales y sociales mencionados, el ingreso de inversores no agrarios puede generar situaciones oligopólicas de control del agua para riego.

**Párrafo 33 -**

- Al objeto de la SAR se agrega el drenaje y conducción.

Es necesario explicitar el alcance del concepto de drenaje en el proyecto de ley, para evitar que se drenen planicies bajas que naturalmente permanecen inundadas algunos períodos de tiempo y esto puede causar cambios no deseados en la dinámica hidráulica de la cuenca.

**Párrafo 34 -**

- Pese a que la creación de las SARs data del año 1997, esta figura ha sido utilizada por pocas organizaciones de regantes para los proyectos de riego colectivos. Una de las principales razones reside en el inciso final del artículo 14, el cual prohíbe suspender el suministro de agua a los miembros de las sociedades del agua por de sanción al incumplimiento de las obligaciones, incluso el pago. Por eso se propone la modificación de dicho inciso disponiendo que se puede cortar el servicio de agua para riego, protegiendo los derechos al agua anteriores a realización de las obras hidráulicas que lo vinculan a la SAR.

Esto presenta al menos dos grandes problemas: a) la dimensión social en el uso del agua y las condiciones específicas en el funcionamiento de cada SAR y b) hasta qué nivel se pueden proteger los derechos al agua anteriores a las obras hidráulicas en las

zonas aguas abajo de las represas, ya que éstas siempre modifican el funcionamiento hidráulico de la cuenca.

**Párrafo 35 -**

- **Se suma la previsión del control sobre la operación de las obras hidráulicas para que por éstas no se afecte la calidad de las aguas.**

Es un buen deseo, pero sería recomendable que se especifique cómo se hace para que esta previsión se concrete, en especial considerando que las represas de agua funcionan como sumideros de nutrientes desde las tierras altas.

**Párrafo 36 -**

- **Este tipo de inversiones en infraestructura de riego, represas, sistemas de conducción y sistemas de bombeo no tienen uso alternativo por lo que, para que la financiación de este tipo de obras resulte atractiva se requiere un plazo de concesión adecuado a la amortización, así como el marco normativo que ampare la permanencia del vínculo entre las obras de irrigación y las zonas o los titulares de las zonas regadas que dieron viabilidad al proyecto.**

Esto es una de las debilidades del proyecto pensar en la construcción de represas para un solo uso, en lugar de avanzar hacia sistemas integrados e integrales de los recursos hídricos.

**Párrafo 37 -**

- **Del artículo 7 a 12 se agregan nuevas disposiciones con respecto al riego.**

Sin comentarios

**Párrafo 38 -**

- **Se prevé que la figura de la SAR actúe como agente de percepción para el cobro del canon.**

El Uruguay ha avanzado en forma importantísima en las estrategias de gestión de los recursos hídricos en los últimos 12 años (a partir de la aprobación de la reforma constitucional del 2004) y el tema del cobro del canon por el uso del agua aún no se ha resuelto. En este sentido, la propuesta de que las SAR (que constituyen agentes privados) sean las beneficiarias del cobro del canon, significa construir un mercado de agua (la Constitución establece que el agua es de dominio público estatal) que al menos resulta inconstitucional.

**Párrafo 39 -**

- **Se propone en esta ley la creación de la figura de Operador de Sistema de Riego a fin de contribuir a la profesionalización de los servicios. Estos Operadores serían fundamentalmente aquellas personas privadas, a quienes les interesa cofinanciar, construir y operar el sistema durante el tiempo de la concesión, obteniendo como contrapartida una remuneración.**

La remuneración a los operadores de sistema de riego que son privados, que no tienen que ser productores agrarios, es decir son agentes empresariales que por definición su objetivo es obtener ganancias (mediante la gestión del agua), por lo cual a la creación del mercado del agua se agrega la figura de un operador financiero, que podrá anteponer las razones de orden económico a las de orden social. Es decir consolidar la inconstitucionalidad.

**Párrafo 40 -**

- Otro elemento de fundamental importancia es mencionar a texto expreso los estándares de calidad con los que debe cumplir el agua, con el objetivo de mantener la inocuidad.

Sin comentarios

**Párrafo 41 -**

- Un aspecto particular de la gestión integrada del recurso hídrico es la problemática de la operación de obras hidráulicas de uso múltiple, que requieren el impulso del Estado por ser de interés nacional. El desarrollo del riego en Uruguay necesitará de apoyarse en un aumento del almacenamiento de agua, lo que implica la construcción de más presas. Los principales factores limitantes del desarrollo de proyecto de este tipo están relacionados con las modalidades de financiamiento y los arreglos institucionales durante la preparación, la promoción y la gestión del proyecto.

Se plantea que es necesaria la intervención del Estado (impulso del Estado) para que un sector empresarial privado tenga las condiciones de participar en el mercado de agua. Es el diseño de la clásica estrategia neoliberal que generó los fracasos de gestión estatal de la década de 1990. Además en este párrafo se sostiene que el aumento del almacenamiento es la única alternativa y por lo tanto, se establece explícitamente que la dimensión económica está condicionando el funcionamiento ambiental de las cuencas (nueva inconstitucionalidad). Finalmente se expresa que el Estado debe impulsar las etapas iniciales de los proyectos, pero cómo si son privados, o están planteando nuevamente consolidar la receta neoliberal de los 90: ganancias privadas con inversión pública.

**Párrafo 42 -**

Para este modelo de proyecto, la modalidad de Participación Público-Privada parece atractivo considerando:

Discusión que no está saldada en Uruguay y que en el tema del agua debería ser analizada en toda su complejidad y sobre la base de los principios constitucionales que son contrarios a la PPP.

**Párrafo 43 -**

- ✓ la alta inversión inicial, la cual no puede ser soportada integralmente por el sector público,

Este argumento ha sido demostrado falso en toda América Latina, y en especial en la región.

**Párrafo 44 -**

- ✓ la complejidad de la construcción y de la operación de proyectos incluyendo represas de uso múltiple del recurso hídrico, que justifica el involucramiento del sector privado que puede aportar su "saber-hacer",

Nuevamente el argumento de la década del 90 (que los privados tienen el saber hacer) los ejemplos del saber hacer del sector privado en las infraestructuras estratégicas han resultado en grandes fracasos vinculados al "saber obtener ganancias"

**Párrafo 45 -**

- ✓ la propensión a los actores agrícolas a recibir un servicio de riego y drenaje de calidad, así como la capacidad por pagar por un servicio de tal calidad,

¿Dónde están los datos que permiten sostener esta afirmación?

**Párrafo 46 -**

- Asimismo, para robustecer aún más la figura de las SARs, se propone que se pueda transmitir a sus socios el crédito generado por la ley de promoción de inversiones, a prorrata de su participación en la inversión realizada. Sin esta transmisión estos beneficios fiscales legales podrían quedar inutilizados, dado que, si bien el beneficiario de los créditos de la ley de inversiones es la SAR, ésta podría no tener renta suficiente para gozar de los mismos.

Si los socios de la SAR pueden no pertenecer al sector y serán beneficiados por la ley de promoción de inversiones, se está construyendo un mecanismo indirecto de evasión fiscal, o al menos un riesgo que parece innecesario.

**Párrafo 47 -**

- Por este artículo se habilita expresamente la conducción del agua a través de los cursos naturales, siempre respetando los caudales establecidos en el permiso y/o la concesión y a un programa de operación que prevenga los posibles daños ambientales.

Por lo antes expuesto se solicita a ese cuerpo la aprobación del presente Proyecto de Ley.

**Dr. TABARÉ VÁZQUEZ**  
Presidente de la República  
Período 2015 - 2020

Habilitar la conducción de agua a través de los cursos naturales, implica un gran riesgo ambiental en el funcionamiento hidráulico del curso, calidad de agua, riesgo de

erosión de márgenes. A partir de qué información de base se emiten los permisos, qué institución realizará las evaluaciones del funcionamiento de los cursos para autorizar. ¿Quién financia estos estudios que por otra parte no existen hoy en Uruguay, nuevamente serán realizados a costa del Estado?

## ANALISIS DEL ARTICULADO

**Artículo 1º:** Sustitúyase el artículo 4º de la Ley Nº 16.858, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

*“Artículo 4º. (Requisitos para el otorgamiento de concesiones). Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 176 del Código de Aguas, las concesiones podrán ser otorgadas cuando se cumplan los siguientes requisitos:*

- 1) *Que exista agua disponible en cantidad y calidad, acorde con lo que establezca el Poder Ejecutivo; el cual podrá reservar un porcentaje del volumen disponible para otros usos y/o fines en forma adicional al caudal ecológico que se establezca en la reglamentación de la presente ley.*
- 2) *Que el solicitante cuente con un plan de uso de suelos y aguas aprobado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, de acuerdo con lo que disponga la reglamentación de la presente ley.*
- 3) *Que el solicitante acredite disponibilidad jurídica con los suelos donde se asienten las obras hidráulicas o sean afectados por ellas de acuerdo a lo que establezca la reglamentación”*

### **Artículo 1 -**

- 1) ¿Cómo se fijan los caudales ecológicos si no existe la información? Estamos de acuerdo en que debe establecer en la reglamentación, pero sabiendo que no existe la información, ni los acuerdos técnicos para establecer el porcentaje, la ley debería aportar soluciones, ya que sin esto es inviable todo lo que sigue. Los resultados anteriores muestran que no se pueden otorgar permisos sin esta información a costa de desastres ambientales (Santa Lucía, Cuenca de la Laguna Merín, etc).
- 2) Actualmente el MGAP tiene serias dificultades (prácticas operativas) para monitorear el control real de los planes de uso del suelo y aguas en agricultura, ¿cómo y con qué recursos podrá fiscalizar el funcionamiento de las SAR?
- 3) de acuerdo

**Artículo 2:** Sustituyese el artículo 12 de la ley 16.858, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

*“Artículo 12. (Sociedades Agrarias de Riego). - Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y comercial vigente, cualquier persona física o jurídica, interesada en el uso de agua para riego podrá asociarse bajo las disposiciones de la presente ley, para obtener permisos, concesiones u otros derechos que les otorguen directa o indirectamente el uso del agua para riego.*

*Del mismo modo, podrán hacerlo entre sí los titulares de permisos, concesiones u otros derechos que otorguen directa o indirectamente el uso de agua para riego, o éstos con las personas referidos en el inciso anterior.*

*La reglamentación establecerá el “Estatuto Tipo de estas Sociedades”*

**Artículo 2** - En este artículo se establecen las bases para la creación de un Mercado del Agua, operado por el sector privado. Por otra parte la referencia “a los derechos que les otorguen directa o indirectamente el uso de agua para riego”, genera una situación de amplitud y ambigüedad, ya que derechos otorgados indirectamente por el uso de agua para riego casi que puede ser cualquier acción en la cuenca.

**Artículo 3:** Sustitúyase el artículo 13 de la ley 16.858, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

*“Art. 13 (Objeto) Las Sociedades Agrarias de Riego (SAR) no podrán integrar a su objeto otros que no refieran a los exclusivos efectos del uso, manejo, aprovechamiento de la agua, y obras de conducción y drenaje asociadas conforme a las disposiciones de la presente Ley y del Decreto Ley 15.239, de 23 de diciembre de 1981, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 18.564 de 11 de setiembre de 2009 y del artículo 317 de la Ley 19.355 de 30 de diciembre de 2015. Se encuentra comprendido en dicho objeto la realización de obras hidráulicas de aprovechamiento, en común o individual con sus miembros o para servicios a terceros, así como la operación de sistemas de riego”.*

**Artículo 3** - Conjuntamente con el artículo anterior consolida el mercado del agua, con la integración de las SAR de empresarios no agrarios y la figura de los operadores de sistemas de riego. Además qué pasa si las obras asociadas no están incluidas en el padrón de la represa (¿hay servidumbre de conducción?)

**Artículo 4:** Sustitúyase el inciso final del artículo 14 de la Ley 16.858, de 3 de setiembre de 1997 el cual quedará redactado de la siguiente forma:

*“La Sociedad Agraria de Riego podrá suspender el suministro de agua para riego por vía de sanción, sin perjuicio de lo cual dicha sanción no podrá privar a sus miembros del caudal de agua para riego disponible del que gozaba previamente a la existencia de las obras de la SAR.*

**Artículo 4** - Se antepone las razones de orden económico a texto expreso y habilita la especulación por parte de las SAR y los operadores de sistemas de riego. Por otra parte no explicita como se podrá no privar del caudal de agua pre obra (sobre todo si

el productor está aguas abajo) y no hay registros con series históricas representativas de los caudales de los cursos de agua.

**Artículo 5:** Sustitúyase el artículo 21 de la Ley Nº 16.858, de 3 de setiembre de 1997, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

*“Artículo 21. (Construcción). Toda construcción de obras hidráulicas con fines de riego requerirá la aprobación del proyecto de obra, del plan de uso y manejo de suelos y aguas, así como la autorización ambiental cuando corresponda. La reglamentación creará los mecanismos y los procedimientos administrativos necesarios para la aprobación conjunta por parte de los organismos competentes.*

*Sin perjuicio de lo establecido en la legislación vigente, facúltase al Ministerio competente, en caso de contravención a lo dispuesto precedentemente, a solicitar judicialmente la demolición de las obras a cargo del infractor, siguiéndose a esos efectos el procedimiento previsto en el artículo 346 del Código General del Proceso, sin perjuicio de las multas que pudiere imponer en vía administrativa al amparo de lo por el artículo 26 de la presente ley y de la acción penal cuando corresponda.*

*Todo proyecto de obra hidráulica que se presente a aprobación, deberá prever las condiciones en que deberá ser operada, a los efectos prevenir afectaciones a la calidad de las aguas, tanto las retenidas como las del curso de agua.”*

**Artículo 5** - La principal afectación a la calidad de agua de un embalse es la generación de condiciones en las que puedan producirse floraciones de algas (que pueden ser tóxicas), esto en parte se debe (o se puede deber) al desarrollo de agricultura intensiva en la parte alta de la cuenca.

**Artículo 6:** Sustitúyase el artículo 22 de la Ley Nº 16.858, de 3 de setiembre de 1997, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

*“Artículo 22. (Precio). Los usuarios de las obras hidráulicas construidas por personas públicas o privadas, cuyas inversiones hayan sido acordadas contractualmente, deberán abonar un precio a éstas, en función de los correspondientes costos por los servicios de almacenamiento, conducción, operación, y mantenimiento.*

*Una vez amortizados los costos el usuario solo será responsable por el pago del precio de los servicios que recibe establecidos en el contrato.*

*De producirse la traslación del dominio a cualquier título de un bien inmueble beneficiado por obras hidráulicas, ya sea por asentarse la obra o por recibir el servicio de riego, el nuevo titular será responsable por las deudas emergentes de su amortización al momento de la transferencia, subrogándose en el lugar del deudor.”*

**Artículo 6** - Consolida las condiciones contractuales del Mercado de Agua.

**Artículo 7:** (Canon) En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 167 del Código de Aguas, una vez dispuesto el Canon Nacional correspondiente por parte del Poder Ejecutivo, se establece que las Sociedades mencionadas en el art. 12 de la Ley 16.858 de 3 de setiembre de 1997, serán designadas Agentes de Percepción del mismo.

**Artículo 7** - Asigna potestades a las SAR y los Operadores de Sistemas de Riego a percibir el canon del agua, sin regular el rol del Estado en el cobro del canon.

**Artículo 8:** Asociado a las obras hidráulicas para riego podrá existir un Operador de Sistema de Riego. El Operador del Sistema de Riego será aquella persona física o jurídica encargada de la gestión de entrega del agua, del cobro del precio de los servicios correspondientes a los usuarios.

**Artículo 8** - Establece la figura del Operador de Sistemas de Riego como una empresa que incluso puede ser independiente del SAR y de la cual los productores quedan rehenes para acceder al agua para riego. Además, como esta figura no está regulada explícitamente, puede ser una sociedad anónima que especula con los precios y las condiciones del servicio, en especial cuando varían los precios internacionales de los commodities y el productor no puede afrontar los gastos del servicio de riego.

**Artículo 9:** El agua usada para riego deberá tener una calidad apta para tal fin, de acuerdo a la reglamentación que se establezca en el marco normativo nacional.

**Artículo 9** – sin comentarios

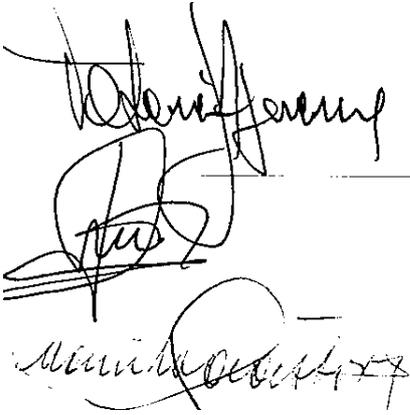
**Artículo 10:** Agréguese al artículo 3 de la ley 18.786 de 19 de agosto de 2011 el siguiente literal: “E) Obras hidráulicas para riego”.

**Artículo 10** - ver la ley 18.786

**Artículo 11:** Los beneficios fiscales obtenidos por las Sociedades Agrarias de Riego a través de la Ley 16.906, podrán ser usufructuados por los socios de la misma, que inviertan en la Sociedad Agraria de Riego, en proporción a su participación en la inversión de acuerdo a lo que se establezca en el estatuto de la SAR.

**Artículo 11** - Como las SAR pueden estar integradas por empresarios que no son productores agrarios, estos beneficios pueden significar una forma indirecta de evasión fiscal.

**Artículo 12:** Cuando en los proyectos de riego, las obras hidráulicas se encuentren alejadas de los predios a regar, la conducción del agua podrá realizarse a través de los cursos naturales, de acuerdo a los caudales dispuestos en la concesión o permiso y a un programa de operación aprobado.

The image shows three handwritten signatures in black ink. The top signature is the most prominent and appears to be 'Roberto Ferrer'. Below it is another signature, and at the bottom is a third signature. A horizontal dashed line is drawn across the page, passing through the middle of the signatures.

**Artículo 12 -** Nuevamente se otorgará un permiso sin evaluaciones (ni la indicación de cómo se construirá) sobre la base de información robusta sobre la utilización de los cursos de agua naturales para el transporte de agua. La evaluación de las condiciones ambientales en que esto se puede autorizar no está contemplada. Además como queda expresado incluso es ambiguo si se autorizará el trasvase de agua entre cuencas, lo que implica en si mismo todo un problema ambiental adicional.

#### **Elementos no considerados en el proyecto:**

- a) No se presenta en ningún artículo la regulación de los usos del suelo en la cuenca del embalse, para asegurar que no se produzca exportación de nutrientes que generen eutrofización, y tampoco cómo se controlarán estos procesos una vez construidas las obras.
- b) Otra interrogante es, frente a varias propuestas de construcción de embalses de agua en un mismo curso, ¿cuál se autoriza? ¿La primera presentada y ello inhabilita otras posibilidades mejores?
- c) ¿Cómo se articula con las comisiones de cuenca, parece ser que sólo el MGAP tiene injerencia en el proceso,
- d) ¿Cómo se instrumenta el ordenamiento territorial de la cuenca?, ya que el mencionado caudal ecológico (como se conoce desde la década de 1960) no es independiente del funcionamiento del sistema cuenca.
- e) En condiciones de sequías, quién es el responsable ante el productor (que no disponga de los volúmenes de agua contratados) el SAR, el Operador del Sistema de Riego, ambos, o el Estado?
- f) ¿Cómo se dirime un conflicto potencial por suministros desiguales de agua entre integrantes del SAR por parte del Operador de Sistema de Riego en condiciones de sequías severas?

g) ¿Hay garantías que aseguren la responsabilidad de los Operadores de Sistema de Riego?

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

El proyecto de ley presentado intenta comenzar un proceso que generará una tendencia hacia la construcción de un Mercado Privado de Agua en los territorios agrarios. Aumentará así el riego ambiental sobre el agua superficial y los acuíferos poco profundos, constituyendo una nueva amenaza a los productores agropecuarios, ya que se orienta hacia la lógica de producción empresarial agrícola.

Resulta necesario profundizar en las necesidades locales de riego por sector productivo, con énfasis en los/as productores/as de pequeña y mediana escala. En el proyecto se reconoce la falta de experiencia a nivel nacional sobre la gestión de sistemas de riego multipredial, pero no indica cómo avanzar hacia sistemas de gestión con especial atención en el cuidado de la producción familiar. Por ejemplo, no son considerados los espacios consolidados en el ámbito rural a escala local como son las Mesas de Desarrollo Rural, que deberían ser un actor fundamental en la regulación del desarrollo de los sistemas de riego.

La propuesta presentada considera solamente la vía de la privatización, un camino que es contrario al seguido en la construcción del nuevo sistema de gestión del agua que se trabaja (con muchas dificultades) desde la DINGUA, que actualmente está elaborando el Plan Nacional de Agua.

Por lo tanto, una propuesta que tienda a fomentar el riego en Uruguay, debe orientarse en el marco del proceso de construcción de un sistema que siga la orientación general de la gestión del agua que se implementa desde el 2004. Debe ser una propuesta inclusiva hacia los pequeños/as productores/as, no es aceptable hacer una propuesta para el territorio rural que no contemple a los/as productores familiares, cuando casi el 70% de las unidades productivas corresponden a este tipo de productores/as. La redacción del texto de reforma constitucional, al incluir las aguas superficiales y las subterráneas, excluyendo las pluviales, presta especial atención a los/as productores rurales, no es aceptable transitar ahora hacia niveles mayores de amenaza para la producción familiar.

Como sociedad uruguaya deberíamos comenzar un proceso de construcción de un política nacional de riego inclusiva, desde las comisiones de cuenca, las Mesas de Desarrollo Rural, la Red de Semilla Nativas y Criollas, la Red de Agroecología, la Comisión Nacional de Fomento Rural, los movimientos sociales, la academia, los equipos técnicos, etc. Proceso de construcción que se coordine estrechamente con la Política Nacional de Aguas, manteniendo la orientación asignada en la Constitución desde el año 2004.

## Constitución de la República Artículo 47.

**Artículo 47.-** La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

- 1) La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:
  - a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.
  - b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.
  - c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.
  - d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

