ADECUACION DE LOS ESTANDARES TECNICOS Y ECONOMICOS REGIONALES PARA MEJORAR LA POSTULACION Y ACCESO A LOS BENEFICIOS DE LA LEY 18.450

INFORME FINAL

agraria

Jorge Echenique

Enero 2007

INDICE

1. Introducción y Metodología empleada 1

1.1 Introducción 1

1.2 Metodología de trabajo realizado 3

2. Diagnóstico de la situación 4

2.1 La evolución de las bonificaciones en la Región 4

2.2 Resultados de las encuestas y entrevistas realizadas 6

2.2.1 Percepciones de los agricultores bonificados con la Ley 18.450 en proyectos intraprediales. 6

2.2.2 Percepción de los agricultores que postularon a proyectos de bonificación y éstos fueron rechazados. 10

2.2.3 Percepción de agricultores que nunca han postulado a las bonificaciones de la Ley 18.450. 12

2.3 La visión de los consultores 13

2.3.1 Respecto a las orientaciones generales y aplicación de la Ley de Riego 13

2.3.2 Respecto al proceso de revisión y aprobación de los proyectos 15

2.3.3 La visión de la Comisión Nacional de Riego 21

3. Propuestas de reorientación para responder a limitantes 23

3.1 Modificación de la Ley de Riego o sus estrategias operativas 23

3.1.1 Definición de una política de asignación directa de los recursos a los campesinos al margen del sistema de concursos 23

3.1.2 Incorporar en forma más efectiva en los beneficios de la Ley, a los productores con producciones bajo riego que desean tecnificarse. 24

3.1.3 Un nuevo tratamiento de las obras extraprediales referidas a canales y drenajes 24

3.1.4 Cambio de criterio de revisión 25

3.2 Proposiciones con respecto a temas más específicas y de carácter operativo. 25

3.2.1 Realizar concursos por tipo de obra 25

3.2.2 Perfeccionar el sistema de formulación y revisión de proyectos 26
3.2.3 Valorizar los proyectos de inversión integral en los proyectos de riego campesino 27
3.2.4 Instaurar en la CNR un Registro de Consultores 27
3.2.5 Actualizar y mantener actualizado en forma permanente el sistema de precios 27
4. Resumen Ejecutivo 28
4.1 El riego es esencial para la Región 28
4.2 Las inversiones de la Ley de Riego han sido masivas pero declinantes 28
4.3 Objetivos 29
4.4 Opiniones de los productores beneficiados con la Ley 29
4.5 Escenarios alternativos para enfrentar problemas identificados en investigación ... 30
4.5.1 Modificaciones a la ley 18.450 o cambios a sus orientaciones estratégicas.... 30
4.5.2 Perfeccionamientos a la operatoria actual 30
4.5.1.1 Problemas cuya solución supone modificaciones a la ley o a sus orientaciones estratégicas 30
4.5.1.2 Propuestas estratégicas 31
4.5.2 Problemas cuya solución supone perfeccionamiento a la operatoria actual... 31

1. Introducción y Metodología empleada

1.1 Introducción

En riego es esencial para la agricultura de la Región de Valparaíso, la que en la actualidad dispone de aproximadamente 100 mil hectáreas de tierras cultivables bajo riego.

Cuadro N°1

Uso del suelo agrícola V Región. 2006

	Superficie (Ha.)
Plantaciones frutales	52.000
Hortalizas y flores	20.000
Cultivos anuales	11.000
Praderas. Alfalfa y otros	9.000
Uva vinífera	6.000
Semilleros	2.000
	100.000

Como se desprende del cuadro precedente, el uso del suelo regional es altamente intensivo, con un 58% de la extensión total destinada a plantaciones permanentes. En el último decenio, en la Región se ha vigorizado un dinamismo frutícola y vitivinícola de amplia envergadura, expresado en tres evoluciones más evidentes:

- Nuevos desarrollos vitivinícolas en los valles de Panquehue y en la provincia de San Antonio, junto a una consolidación de la vinicultura del Valle de Casablanca.

- Importantes plantaciones de paltos y cítricos, en particular en las provincias de Petorca y Quillota, junto a un impulso interesante de los huertos de nuez en la precordillera y huertos dispersos de olivos en todo el mapa regional.

- La vitalidad de las innovaciones tecnológicas, entre las cuales destacan: introducción de los portainjertos de uva de mesa resistentes a nemátodos, lo que ha derivado en una renovada producción y exportación de esta fruta; las plantaciones en laderas, con camellones y riego tecnificado, lo que ha significado la incorporación de importantes superficies de tierras marginales a la agricultura de exportación.

Este nuevo dinamismo ha presionado nuevas demandas con respecto al riego, las que se refieren tanto a inversiones en obras mayores como las que se estudian en Puntilla del Viento y en los ríos Petorca – Ligua, como a tecnificación en riego para reducir los consumos y avanzar hacia prácticas propias de la agricultura de precisión; o a mejorar la calidad de las aguas, demandando el entubamiento del paso de los canales por las concentraciones urbanas. Junto a lo anterior, se expresa una creciente preocupación por mejorar las formas de regar y sacar un partido más eficiente al riego tecnificado.

La presión a la cual se alude en el párrafo anterior, ha significado también un cuestionamiento a la operación de la Ley de Fomento a las Inversiones Privadas en Riego (18.450), por las razones que se exponen más adelante.

La trascendencia del riego en la región, el dinamismo reconocido a la agricultura regional y la importancia que tienen la aplicación de la Ley de Riego en el desarrollo futuro del sector, son el fundamento del presente estudio que se ha propuesto **tres objetivos principales**:

- Identificar cuales son los limitaciones en la operatoria actual de la Ley 18.450 en la Región.

- Diseñar posibles escenarios para superar estas limitaciones a futuro.

- Proponer políticas y medidas para mejorar la postulación y el acceso a los beneficios de la Ley 18.450 para los agricultores de la Región de Valparaíso.

1.2 Metodología de trabajo realizado

De acuerdo al Plan de Trabajo establecido en el contrato entre CORFO V Región y Agraria, se han seguido los siguientes pasos metodológicos:

i. Encuestas a diferentes grupos de agricultores de la V Región
   - Postulantes a concursos de la Ley 18.450 y que fueron bonificados
   - Postulantes a concursos de la Ley 18.450 cuyos proyectos no fueron seleccionados.
   - Agricultores que no han postulado

ii. Entrevistas a dirigentes de las organizaciones de regantes de la V Región

iii. Entrevistas a las principales consultoras y constructores que han participado en proyectos de la Ley de Fomento al Riego de la Región de Valparaíso.

iv. Entrevistas a funcionarios de la Comisión Regional de Riego de Valparaíso y de la Comisión Nacional de Riego.

v. Se elaboró una síntesis de los planteamientos recogidos en estas entrevistas, con las proposiciones relativas a políticas y medidas para mejorar las posibilidades de postulación a la Ley, en escenarios con niveles de exigencia diferentes.

vi. Se realizó un taller conjunto con CORFO Regional, CNR, CRR de reflexión acerca de las proposiciones anteriores, en la búsqueda de un consenso para el accionar a futuro. El taller se realizó el día Miércoles 24 de Enero del 2007.

vii. Se redactó un documento final, que recoge las conclusiones de las fases anteriores.

2. Diagnóstico de la situación

La temática que interesa abordar para explicitar el problema que se propone afrontar y resolver, se ha ordenado en tres partes:

- La evolución de las bonificaciones para riego.
- La percepción de los agricultores
- La visión de los consultores; de la CRR y la CNR

2.1 La evolución de las bonificaciones en la Región

Existe una disminución de los proyectos bonificados por la Ley en los últimos diez años, como se desprende con claridad del cuadro adjunto.

Cuadro N°2

PROYECTOS APROBRADOS DE LA LEY DE RIEGO EN LA V REGION

AÑO	NUMERO DE PROYECTOS	INVERSION EN RIEGO EN UF	BONIFICACION LEY EN UF	% BONIFICACION	PROMEDIO VALOR PROYECTO
1986	22	87.284	53.926	62	3.967
1987	58	199.477	117.957	59	3.439
1988	69	237.638	120.296	51	3.444
1989	76	179.695	76.004	42	2.364
1990	32	52.070	21.764	42	1.627
1991	79	137.949	61.985	45	1.746
1992	135	204.380	92.094	45	1.514
1993	92	261.127	111.842	43	2.838
1994	111	190.406	111.188	58	1.715
1995	104	259.464	139.426	54	2.495
1996	76	212.102	119.095	56	2.791
1997	100	223.113	108.541	49	2.231
1998	115	206.314	104.079	50	1.794
1999	108	284.082	137.959	49	2.630
2000	84	184.697	106.616	58	2.199
2001	48	145.281	98.459	68	3.027
2002	101	207.125	112.639	54	2.051
2003	20	37.893	25.286	67	1.895
2004	55	127.847	82.685	65	2.324
2005	65	139.708	91.639	66	2.149
2006	17	59.403	38.708	65	3.494
TOTAL	**1.567**	**3.637.055**	**1.932.188**		

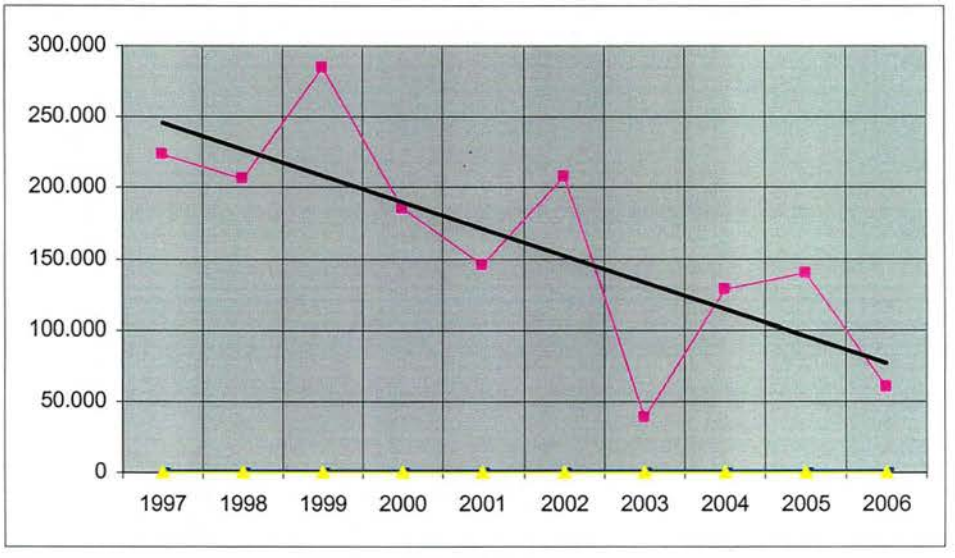
El hecho de que se hayan invertido 3,6 millones de unidades de fomento, (66 mil millones de pesos) en proyectos de riego vinculados a la Ley de Fomento durante los últimos 20 años, es una demostración concreta de la importancia que se ha dado a la inversión en

riego en la región. Igualmente, el que en este mismo período el Estado haya destinado 1,9 millones de unidades de fomento (35 mil millones de pesos) a bonificaciones de riego es la constatación de que se le ha dado importancia a estas inversiones por parte del sector público.

Pero al mismo tiempo se comprueba que en los últimos 10 años se evidencia una caída de la inversión y de las bonificaciones, muy manifiesta en el Gráfico N°1:

Gráfico N°1

Inversiones anuales en riego (en UF) en proyectos de la Ley



Fuente: DOH V Región

Las razones que se expresan para explicar esta tendencia son básicamente cuatro:

- La reducción de la superficie con potencial de riego.
- Las restricciones y dificultades para acceder a las bonificaciones.
- El mayor costo del riego en ladera en competencia en un mismo concurso con el menor costo del riego en plano en otras regiones.
- El coeficiente que castiga los proyectos de riego tecnificado respecto a nuevo riego.

2.2 Resultados de las encuestas y entrevistas realizadas

Se realizaron encuestas al universo de beneficiarios de la Ley en la V Región durante los últimos años, así como a postulantes que no obtuvieron la bonificación y a un amplio grupo de agricultores que no hubiesen estado vinculados a la Ley.

2.2.1 Percepciones de los agricultores bonificados con la Ley 18.450 en proyectos intraprediales.

El universo encuestado corresponde a los agricultores que fueron bonificados entre 1997 y el 2004.

Encuestados V Región	N°
Campesinos	132
Empresarios medianos	202
Empresarios grandes	102
Suma	**436**

Al margen de éstos inversionistas en riego, que realizaron obras intraprediales, existe un amplio número que fue beneficiado con obras extraprediales (alrededor de 100 en el período) y que no fueron entrevistados para estos efectos por su débil vinculación con la operatoria de la Ley.

a) Participación en Asociación de Regantes

	Antes del Proyecto	Después del Proyecto
Si	284	284
No	4	4
No contesta	148	148
	436	**436**

Los proyectos de riego intraprediales no cambiaron la adscripción a organizaciones de regantes de los agricultores. Los que no contestan, por distintas razones no admiten que

en su mayoría no están asociados a ninguna organización de regantes, aunque formalmente figuran como adscritos a un canal.

b) ¿Habría realizado el proyecto de riego sin la bonificación?

	Si	Parcial	No	No contesta	Total
Campesinos	4	13	112	3	132
Empresarios Med.	48	72	79	3	202
Empresarios Grandes	23	46	30	3	102
					436

La gran mayoría de los campesinos no habría realizado el proyecto; los empresarios medianos y grandes, en una alta proporción habrían llevado a cabo una inversión parcial del proyecto de riego efectivamente ejecutado con la bonificación, o no lo habrían realizado. Lo interesante es que en el caso de los empresarios muchas veces la bonificación aunque realmente sea sólo una fracción menor de la inversión en riego, representa en el margen el aporte que conlleva a una relación beneficio – costo positiva.

c) La calidad técnica y diseño de la obra de riego realizada ¿era?

	Calidad Técnica	Diseño
Buena	429	427
Regular	2	3
Mala	1	-
No contesta	4	6
	436	**436**

La opinión de los beneficiarios acerca de la calidad del diseño y de la construcción de las obras de riego es mayoritariamente positiva.

d) ¿Cuáles fueron las principales dificultades en la fase de formulación de los proyectos?

	N°	%
▪ No hubo dificultades	346	79
▪ Excesivo tiempo en formulación	22	5
▪ Demasiadas rigideces y exigencias por parte de la CNR	38	9
▪ Falta información sobre la calidad de los consultores	22	5
▪ Inscripción derechos de agua	1	0
▪ No responde	7	2
	436	**100**

A pesar que una amplia proporción de los consultados manifestó que no tuvo dificultades, hay casi una quinta parte de los mismos que aludió a problemas operativos.

e) ¿Dificultades en la fase de aprobación o rechazo del proyecto?

	N°	%
▪ No hubo dificultades	366	84
▪ Exceso de tiempo para entrega de resultados	26	6
▪ Estándar de costos insuficiente	22	5
▪ Demasiados trámites	15	3
▪ Información sobre reglas de evaluación insuficiente	1	0
▪ No responde	6	1
	436	**100**

Al igual que en la pregunta anterior, la gran mayoría expresó que en la fase de aprobación no experimentó dificultades, sin embargo en las propuestas de cambio los mismos solicitaron simplificación, reducción de tiempos y flexibilidad en los trámites de aprobación.

f) ¿Dificultades en la etapa de construcción de las obras?

	N°	%
▪ No hubo dificultades	390	89
▪ Calidad del Constructor	30	7
▪ Identificar empresa constructora	6	1
▪ Prefinanciamiento de obras	4	1
▪ Demora de inspección	1	0
▪ No responde	5	1
	436	**100**

Tampoco parecen existir problemas en la fase de la construcción, estando satisfecha con lo ejecutado la inmensa mayoría de los bonificados.

g) ¿Qué aspectos mejoraría en la operación de la Ley 18.450?

	N°	%
▪ Simplificar exigencias de presentación de proyectos	344	79
▪ Disminución de tiempos entre concurso y aprobación	59	14
▪ Flexibilidad en ejecución	8	2
▪ Otras	24	5
	436	**100**

En este punto la opinión de los beneficiarios es muy asertiva y unánime. El 80% se pronunció por simplificación de exigencias en la presentación de proyectos y un 14% adicional optó por solicitar reducción de los tiempos de esta fase. Aparentemente se observa una contradicción entre esta mayoría que sugiere cambios y una minoría que no reconoció dificultades en las fases de postulación y aprobación.

La interpretación más realista de esta aparente contradicción es que ella expresa una faceta común de la cultura nacional, no manifestar con claridad y transparencia las críticas que pueden afectar el futuro propio.

h) *i* / ¿Tuvo opciones o alternativas para elegir el consultor que realizaría su proyecto de riego?

ii / ¿Eligió al consultor con información sobre el mismo?

	i /	ii /
Si	173	208
No	245	211
No responde	18	17
	436	**436**

Llama la atención la alta proporción de agricultores que afirmó no haber tenido alternativas para elegir el consultor y también el importante número de los mismos que contrató al consultor sin mayor información. Este es un tema que mejoraría si existiese un registro público de consultores con su currículum y calificación.

i) ¿Considera que el lapso de tiempo utilizado desde la revisión del proyecto hasta el pago del bono, fue?

	N°	%
Adecuado	185	43
Mucho	236	54
Exagerado	9	2
No responde	6	1
	436	**100**

Es mayoritaria la percepción que transcurre un tiempo excesivo entre inspección de la obra y pago de la bonificación

2.2.2 Percepción de los agricultores que postularon a proyectos de bonificación y éstos fueron rechazados.

	N° de Entrevistas
Empresarios	16
Empresarios medianos	25
Empresarios grandes	7
Total	**48**

a. ¿Cuáles fueron las dificultades de información inicial para la postulación a la Ley 18.450?

	N°	%
▪ No tuvo estas dificultades	24	50
▪ Poca información sobre consultores	14	29
▪ Poca claridad en los lugares que entregan información regional	7	15
▪ Exceso de tiempo entre concursos	3	6
	48	**100**

La mitad reconoce problemas de información.

b. ¿Cuáles fueron las dificultades en la fase de formulación de los proyectos?

	N°	%
▪ No hubo dificultades	23	48
▪ Demasiadas rigideces y exigencias técnicas	15	31
▪ Excesivo tiempo de formulación	5	10
▪ No responde	5	10
	48	**100**

La mitad aproximadamente, expresa que enfrentó dificultades en la etapa de preparación de los proyectos.

c. ¿Qué aspectos mejoraría para mayor eficiencia operativa de la Ley?

	N°	%
▪ Simplificación de exigencias de presentación de proyectos	27	56
▪ Disminución de tiempo de aprobación o rechazo	14	29
▪ Otros	2	4
▪ No responde	5	10
	48	**100**

Las proporciones de consultados que demandan simplificación de procesos de postulación y disminución de tiempos de aprobación son muy similares entre los bonificados y los que postularon, pero sus proyectos fueron rechazados.

d. ¿Encuentra consultores alternativos en la V Región?

	N°	%
▪ No	46	96
▪ Si	1	2
▪ No responde	1	2
	48	**100**

Esta negativa situación refleja principalmente falta de información porque opciones de consultores en la Región (o en la zona central) abundan.

e. ¿Eligió al consultor con suficiente información sobre el mismo?

	N°	%
▪ No	17	35
▪ Si	26	54
▪ No responde	5	10
	48	**100**

Es grave que los postulantes no tengan acceso a una calificación o registro previo del currículum de los consultores.

Como se aprecia en las respuestas de este grupo de postulantes no beneficiarios, las opiniones, las afirmaciones y negaciones, como las proposiciones son muy similares a las planteadas por los beneficiarios. Claramente hay un pronunciamiento mayoritario que aspira a una simplificación de las exigencias en la presentación de proyectos y a la disminución de los tiempos de aprobación (o rechazo) de los proyectos postulados.

La mayoría considera excesivo el tiempo que transcurre a lo largo de todo el proceso de bonificación. Igualmente el mayor porcentaje afirma que no tuvo mayores opciones para elegir consultor de riego en la región y que en una alta proporción, el elegido para preparar el proyecto lo fue sin contar con mayor información.

2.2.3 Percepción de agricultores que nunca han postulado a las bonificaciones de la Ley 18.450.

Se consultó a 90 agricultores, de todos los estratos de tamaño.

a. ¿Conoce a la Comisión Nacional de Riego y cuáles son sus funciones?

	N°	%
No	35	39
Si	55	61
	90	**100**

b. ¿Se ha interesado en participar en proyectos bonificados de la Ley de Riego?

	N°	%
No	61	68
Si	12	13
No contesta	17	19
	90	**100**

c. ¿Por qué no se ha interesado en participar?

▪ El trámite y papeleo es excesivo	18	30
▪ No dispuso de consultor	2	3
▪ El monto del subsidio es bajo	2	3
▪ Falta de información y otras	39	64
	61	**100**

2.3 La visión de los consultores

En toda la etapa anterior, de consulta directa a los agricultores, no se logró obtener mayores precisiones acerca de los problemas o limitantes enfrentadas en relación a la operación de la Ley 18.450, por una razón muy obvia, los agricultores no tramitan los proyectos con la CNR, por lo tanto desconocen el trasfondo de los problemas.

Por lo anterior son tan importantes las entrevistas a los consultores, quienes son los que manejan esta información.

2.3.1 Respecto a las orientaciones generales y aplicación de la Ley de Riego

En el proceso de entrevistas a las empresas consultoras se han formulado respuestas de carácter general y específicas relativas al proceso de administración de la Ley; en esta parte se recogen las observaciones de carácter más genérico.

a. La Ley de Riego y su defecto congénito

La Ley 18.450 habría nacido (según varias opiniones) con un defecto congénito, pues estableció como sus indicadores de éxito el aumento de la superficie de riego y no el desarrollo agrícola. Puesto de otra forma, buscó estimular y apoyar los proyectos que postulasen una mayor superficie de nuevo riego por unidad de inversión. Por ello, en los concursos no califican proyectos agrícolas extraordinariamente rentables, pero cuya relación entre superficie de nuevo riego e inversión resultara baja.

Este criterio ha permitido la presentación de muchos proyectos que incorporan suelos marginales, lo cual no es necesariamente negativo, junto a muchos proyectos de riego (especialmente de campesinos) sin posibilidades de rentabilidad agrícola pero que agregaron más superficie bajo riego sin cambios de estructura productiva. Pretender a través del riego solucionar el problema de la pobreza campesina no parece, a juicio de los consultores entrevistados, una buena opción de política. Además, han sido desestimuladas por la Ley muchas importantes inversiones en riego, en cultivos de gran rentabilidad, pero de baja superficie (flores, hortalizas, semillas).

b. Existen amplios sectores de pequeños productores, no campesinos, que hoy no pueden acceder a los beneficios de la Ley

Existen significativos grupos de potenciales usuarios de la Ley que no pueden acceder a los concursos. Son los productores de entre 5 y 60 hectáreas con tierras de riego que aspiran a intensificar sus explotaciones y tecnificar el riego.

No clasifican en los concursos por el coeficiente que se aplica a las superficies ya irrigadas y los costos que implica la inversión en tecnificación; o no concursan porque son incapaces de realizar las inversiones, con crédito o financiamiento propio, para recuperar la inversión con la bonificación uno o dos años más tarde.

Es necesario estudiar con mayor profundidad la cuantificación y caracterización de este estrato de pequeños productores empresariales, no campesinos, y muy dinámicos en el desarrollo agrícola, que no están siendo debidamente incorporados a los concursos y

beneficios de la Ley. El sistema actual favorece a productores grandes, que incorporan nuevas superficies, cualquiera sea la calidad del suelo.

c. Respecto a la participación de los campesinos

La estructura y desarrollo de los concursos de riego, resultan inadecuados y demasiado complejos para la participación real de agricultores campesinos.

La voluntad de apoyarlos debiera tener según lo postulan los consultores, una canalización más directa y no hacerlos actuar como empresarios agrícolas en los concursos de la ley. Sería conveniente apoyar proyectos integrales de desarrollo agrícola, en los cuales exista un plan de negocios y del cual el riego fuera un componente. **Estos proyectos debieran operar por ventanilla.**

d. Las obras colectivas y el financiamiento.

Se reconoce la situación compleja que se presenta cuando una obra extrapredial (un sifón por ejemplo) requiere estudios complementarios de topografía aguas arriba o abajo.

Hoy día no hay financiamiento para estudios complementarios. En casos excepcionales en la V Región se ha podido contar con recursos de los PI de riego de CORFO, los que han permitido realizar estudios complementarios para presentar proyectos a concursos de la Ley.

La CNR debiera revisar los criterios para el financiamiento de obras extra prediales. En muchos casos no se puede evitar el diseño o rediseño del total de la obra (modelación de todo el canal por ejemplo) y luego el diseño de la obras u obras específicas.

2.3.2 Respecto al proceso de revisión y aprobación de los proyectos

Las versiones de los consultores acerca de la operación de la Ley de Riego recogen en general las críticas principales con respecto a la forma o modalidad con la cual la CNR interpreta la Ley y sus reglamentos, o como administra los criterios concretos en las fases

de desarrollo, revisión y aprobación de los proyectos. Los elementos más cuestionados son los siguientes:

a) **El marco regulatorio actual entrega un amplio margen de discrecionalidad a los revisores**

La formulación de un proyecto de riego es la adaptación de una tecnología a una situación particular de un predio. Supone básicamente un diseño de solución, **que no es uniforme**, es decir no existe una única forma de diseñar el proyecto.

El fiscalizador revisa normalmente que la fórmula propuesta sea eficiente y no contenga costos innecesarios o sobredimensionados. **Este criterio básico se confunde en la práctica con la facultad de revisar u objetar todo o parte del diseño y exigir una nueva propuesta**. El revisor tiene un amplio margen de discrecionalidad para objetar y modificar parte o todo el proyecto con sus propios criterios.

Las observaciones se traducen normalmente en solicitud de mayores antecedentes, para disponer de una mayor precisión del proyecto presentado o a indicaciones de errores de cálculos. Sin embargo, el revisor formula también objeciones que corresponden a diferencias de criterio respecto de la interpretación de las bases técnicas o aún a veces a objeciones de diseño, lo que complejiza el proceso, exigiendo mayores tiempos y costos para reformulaciones del proyecto.

El consultor proyectista tiene derecho a apelación en primera instancia ante el mismo revisor, y luego ante un comité, pero este recurso no se emplea porque a juicio de los consultores es lento, sólo ratifica lo obrado y especialmente porque ningún consultor desea enemistarse con su revisor, quién puede objetarle sus futuros proyectos.

Además de lo anterior , la uniformidad del criterio de los revisores, supuesto básico de crucial importancia para el sistema, **nunca se ha auditado o analizado**, aún cuando existe una opinión generalizada acerca de la aplicación de criterios distintos para un mismo problema.

Por otra parte se sostiene que los revisores disponen de escasa o ninguna experiencia previa en la formulación o ejecución de proyectos de riego, sin embargo disponen de la facultad de modificar los que se presentan a su revisión.

Esta última afirmación, que es unánimemente formulada por las consultoras, dificulta la necesaria unidad de criterios comunes que debiera existir entre los revisores, originada en la falta de experiencia de ellos.

Se señala que se han ido incorporando profesionales jóvenes que mas bien entran a aprender y no son capacitados con respecto a criterios comunes.

b) El proceso de revisión de proyectos es complejo, burocrático y caro.

Ante cada concurso se establecen las Bases Administrativas y Técnicas del mismo, las cuales se han venido perfeccionando a través de la experiencia en la aplicación de la Ley, formando un verdadero compendio de criterios.

Los cambios conceptuales a los cuales se alude se presentan en torno a cambios técnicos y económicos.

- Cambios técnicos: velocidad de flujo de tuberías, golpe ariete, tiempo riego, tiempo embalse, dimensionamiento eléctrico, camellones, requerimientos de análisis y ensayos, etc.

- Cambios económicos: rangos de precios de los insumos del riego tecnificado y partidas de obras civiles, excavaciones, rellenos, tipo de hormigón, moldajes, etc.

Esta fijación de bases técnicas y la revisión de los proyectos apunta al parecer a la idea de "garantizar" el hecho de que los proyectos sean factibles y además económicos. Pero si de acuerdo al sistema, el agricultor es quien debe presentar el proyecto, proponiendo un aporte propio, se supone que corresponde a él asegurarse (a través del contrato de un consultor especialista) que el proyecto es factible y económico.

¿Qué debe entonces revisar el revisor?

La respuesta al parecer es que la CNR busca asegurarse que el proyecto es efectivamente real, factible y económico, ajustándose a las Bases, antes de entregar los subsidios. Ello exige conceptualmente entonces revisarlo íntegramente duplicando la labor del consultor.

En la realidad queda a criterio de cada revisor – a excepción de los cálculos numéricos - proceder al nivel de detalle de revisión que considere adecuado. Esto abre, a juicio de los consultores, un campo muy complejo de criterios no estandarizados o explicitados de interpretación de las Bases.

Esta característica encarece los proyectos e introduce lentitud en la aplicación de la Ley de Riego, pues las consultoras para prevenir las posibles objeciones a los proyectos, que les hacen perder tiempo y recursos, deben desarrollar justificaciones técnicas posibles y para ello deben elevar los costos.

Contribuyen a reforzar esta visión los antecedentes de costos de administración de la Ley por proyecto, los que en la evaluación de los últimos 10 años, aparecen claramente crecientes. A pesar de este prolijo proceso de revisión, se ha constatado[1] una escasa diferencia, de menos de un 1%, entre el valor de los proyectos presentados y los proyectos finalmente aprobados.

La crítica general se orienta a la falta de estandarización de criterios interpretativos de las Bases, que se hacen más necesarios cuando los revisores no tienen experiencia ni en formulación ni en construcción de proyectos de riego.

Por otra parte, como se ha señalado, no existen criterios comunes para la revisión de los proyectos, que más bien dependen del revisor de turno y de la vigencia de criterios conceptuales que la CNR actualiza permanentemente a través de directrices que va incorporando a las Bases.

Este contexto ha llevado a formular la observación de que la Ley se ha "concursalizado"

[1] Base de datos de la CNR.

queriendo destacar con ello el hecho de que el sistema no apunta a incorporar y seleccionar los proyectos mas rentables, sino a aquellos que son mejor "gestionados" ante el complejo proceso de revisión.

Finalmente se señala también en este aspecto, que la CNR modifica las Bases, con nuevos criterios que se hacen vigentes para todos los proyectos no aprobados a la fecha, poniendo en interdicción todos los ya realizados y presentados sobre bases anteriores, proyectos que pueden (y lo han sido) ser obligados a una reformulación.

c) Los precios de referencia complejizan el sistema

El proceso de aprobación incluye la revisión de los precios en los proyectos formulados. Para estos efectos la CNR ha dispuesto (en su página web) una Tabla de Precios Unitarios Referenciales de Obras Civiles, indicando que se deberá usar las estructuras de precios unitarios que ella contiene. De existir condiciones especiales que alteren los precios de referencia, estas deberán ser detalladas y demostradas en cada proyecto.

Los precios de materiales, mano de obra y otros que se presentan, son de carácter referencial. Se deben verificar estos precios por medio de cotizaciones u otro medio para cada una de las obras.

Los consultores valoran el esfuerzo de la CNR en ofrecer un conjunto de precios de referencia, que puedan ser utilizados en sus proyectos, pero proponen que junto a ello se incluya la flexibilidad suficiente como para considerar los costos reales que pueda generar la obra en diversas circunstancias geográficas, climáticas y/o a diversas distancias y dificultades de acceso.

La crítica principal señala que los precios referenciales fueron establecidos en un estudio de 1999, y reducidos a UF, pero este factor de ajuste no refleja las alzas mayores de insumos como el petróleo y los plásticos. Los precios referenciales se debieran actualizar anualmente.

¿Pero porqué revisar los precios utilizados? ¿El revisor debe verificar que los proyectos se formulen al menor costo posible? Esta preocupación debería resultar innecesaria

frente al hecho de que el consultor presenta el proyecto a un concurso en el cual el costo es un factor de competitividad. No obstante la CNR exige la revisión de los precios para lo cual dispone de una Tabla para los consultores.

¿Existe el supuesto en la CNR de que el consultor (junto al agricultor) presentará proyectos de mayor costo para obtener el máximo subsidio del la Ley, a pesar de que el agricultor deberá integrar su aporte y ejecutar la obra de acuerdo a lo proyectado, antes de obtener el subsidio?.

¿Existe un criterio de exigir y aceptar en la revisión los proyectos más económicos? Recientemente la CNR ha establecido el criterio de no aceptar sistemas de riego de menos de 18 horas, en circunstancias que los agricultores tienen organizadas sus explotaciones con un turno diario de 8 horas de trabajo.

d) **El sistema se ha diseñado pretendiendo garantizar la calidad de los proyectos a través de un proceso burocrático de revisión y no a través del funcionamiento del mercado de consultores.**

El origen y espíritu de la Ley propone subsidiar (en cofinanciamiento) proyectos de riego que presenten los productores. Se supone que cada productor ha discutido con su consultor contratado, la fórmula técnica adecuada a aplicar y su financiamiento. En este sentido el revisor sólo se limitaría a una revisión general y a constatar que todos los papeles están en orden. El productor quién es el real interesado, presenta y responde de la calidad de su proyecto.

El rechazo de un proyecto o su no calificación, debiera generar una discusión entre el productor y el consultor a quién contrató. Un registro transparente y público del desempeño de los consultores y de los resultados obtenidos haría muy exigente la selección y descartaría a los malos consultores. Ahí reside – o debiera residir – efectivamente el control de la calidad de los proyectos junto a un fuerte sistema de inspección técnica que controle la construcción y funcionamiento de la obra.

La existencia actual de un Registro en la DOH, no tiene consecuencias para ningún consultor. Hoy un consultor con reiterados proyectos rechazados o cuestionados puede

cambiarse de región y sin más dificultad seguir presentando proyectos a los concursos, como sucede habitualmente.

Se ha constatado la insistencia de los consultores para la creación de un Registro de Consultores, que requiere la emisión de un decreto ministerial, pero éste no ha sido creado.

2.3.3 La visión de la Comisión Nacional de Riego

a. Los criterios de revisión

Las Bases, son más bien la explicitación de criterios y normas generales y no pueden alcanzar un nivel de precisión que no admita interpretación en la aplicación a tantos casos particulares. Siempre podrá haber vacíos que será necesario aclarar con el consultor. Efectivamente hay un margen de discrecionalidad, o propia interpretación, que realiza el funcionario revisor.

Los estándares son establecidos verticalmente desde arriba y no ha existido el suficiente diálogo entre revisores para aunar y afinar criterios.

Los estándares evolucionan por decisiones de la Jefatura y se supone que los revisores los interpretan y aplican uniformemente.

Al revisor no le correspondería en general, salvo casos de error evidente, opinar o modificar los diseños establecidos por el consultor.

Desde 1990 ha ido creciendo el número de revisores y se han ido perfeccionando las formas de presentación. Se piden más o menos los mismos antecedentes pero su desglose y análisis justificatorio es ahora más explícito. Es más fácil apreciar cuando un proyecto presentado está fuera de las Bases.

b. Los precios de referencia

Inicialmente existió una lista de algunos valores de materiales ("Lista de Pinilla"), pero escasamente utilizada y sólo como referencia, respetando los valores considerados por los proyectistas. El criterio era que los precios a incluir en los proyectos se iban a regular solos, pues de otra manera los proyectos quedarían descalificados.

Durante el gobierno del presidente Frei se hizo un convenio con el INDAP y allí nació la idea de poner más atención a los precios considerados en los proyectos.

Nunca los precios han estado fijados sino que han sido propuestos como una referencia para efectos de la revisión del proyecto. El estudio de PROCIVIL (2001) produjo mas que precios de referencia, una manera mas desagregada de presentar detalladamente la composición de valores del proyecto. Fue considerado mas bien un formato de presentación mas estándar y mas desagregado.

Hasta hace pocos años se trabajó bajo el criterio de asegurar el mínimo costo de los proyectos, pero hoy día el criterio ha ido cambiando hacia un política de optimización del diseño, entendiendo que el agricultor asume gran parte de los costos de inversión que propone.

c. Proceso de correcciones

Se admite que efectivamente el sistema actual tiene falencias, pero muchas son de responsabilidad de los consultores y agricultores que presentan los proyectos de riego, como las siguientes:

- Las presentaciones de los consultores, en múltiples casos, tienen grandes carencias en cuanto a los documentos y certificados que deben presentar.
- Muchas propuestas tienen errores en la base de cálculo.
- Se le avisa al consultor, retira el proyecto y nuevamente adolece de los mismos problemas al no hacer las correcciones.
- Los principales problemas se producen en los proyectos campesinos al no haber supervisión por parte del propio interesado.

3. Propuestas de reorientación para responder a limitantes

Las propuestas de reorientación suponen distintos escenarios de solución. Así entonces una primer escenario es suponer posibilidades de modificación a la Ley o de las estrategias que orientan su actual operación.

3.1 Modificación de la Ley de Riego o sus estrategias operativas

En este escenario surgen como alternativas de solución las siguientes:

3.1.1 Definición de una política de asignación directa de los recursos a los campesinos al margen del sistema de concursos

Aparece unánime consenso respecto a que el proceso actual de concursos, al utilizar criterios de selección basados en coeficientes de impacto por superficie de nuevo riego incorporada privilegia los proyectos o a los agricultores mas grandes: no garantiza que los subsidios asignados formen parte de un proyecto integral, basado en un plan de negocios. Por otra parte, la cantidad de exigencias documentales y de cálculos hacen muy difíciles la participación real de los campesinos en la formulación de sus proyectos de riego y encarecen el proceso de revisión.

La sugerencia es el estudio de un sistema de bonificación directa a proyectos campesinos integrales, con plan de negocio aprobado. Estas bonificaciones debieran asignarse directamente y antes de la construcción de las obras. **El sistema debiera operar por ventanilla**.

3.1.2 Incorporar en forma más efectiva en los beneficios de la Ley, a los productores con producciones bajo riego que desean tecnificarse.

Considerar bajo un nuevo criterio de selección, además de la nueva superficie de riego incorporada, también la nueva superficie de riego tecnificada.

Este nuevo criterio permitiría tecnificar grandes superficies, especialmente frutales, actualmente regadas por surcos, tazas o tendidos en las regiones IV a la VII, las que actualmente se ven discriminadas por el coeficiente de superficie de nuevo riego incorporada.

Según los consultores, esta nueva política beneficiaría especialmente a una gran cantidad de pequeños productores, con plantaciones de entre 5 y 60 hectáreas, que por razones de costos, aun no han tecnificado sus riegos.

3.1.3 Un nuevo tratamiento de las obras extraprediales referidas a canales y drenajes

Las obras extra prediales deben ser estudiadas y formuladas en el contexto de la modelación de todo el canal o el dren, con la participación real de todas las asociaciones de regantes vinculadas. Se requiere reconocer que cada canal constituye en sí un sistema y como tal en la mayoría de los casos no puede ser atendido o abordado por partes u obras puntuales.

Para ello se hace necesario delimitar con precisión el límite de las obras PROMM y la posibilidad de incluir el financiamiento de los estudios de modelación de canales en el programa de estudios de la CNR, la DOH o el propio PROMM.

Se recomienda asegurar un financiamiento directo para los estudios básicos de diagnóstico, como marco de referencia preconcursos y por otra, un financiamiento vía concursos para mejoramientos parciales del sistema. Todo ello debe ser coordinado y ajustado a las definiciones del Programa PROMM.

También se valora la conveniencia de reorientar mayores recursos al entubamiento de canales, segmento en donde se obtiene la mayor eficiencia y aprovechamiento de las aguas de riego. Esta orientación debiera establecer prioridad al entubamiento, por sobre la ejecución de obras aisladas y especialmente de revestimientos y mantención de canales. Sin embargo, quedan por resolver el tema del financiamiento CNR, organizaciones de regantes, municipios, FNDR, etc.

3.1.4 Cambio de criterio de revisión

Se propone simplificar el proceso de Bases y revisión de proyectos, revisando solamente posibles errores de cálculo numérico. La calidad de los proyectos y su formulación más económica, debe quedar al control del propio productor que lo presenta. Los proyectos campesinos debieran ser tratados en forma diferente, como se señaló anteriormente en el punto 1.1. El ahorro de recursos en la CNR sería considerable.

3.2 Proposiciones con respecto a temas más específicos y de carácter operativo.

Se sugieren en las próximas propuestas algunos perfeccionamientos del actual sistema, introduciendo modificaciones a criterios de aplicación u operatividad de la Ley.

3.2.1 Realizar concursos por tipo de obra

Las Bases de los concursos deben permitir la competencia y comparación entre proyectos de naturaleza similar, como por ejemplo los relativos a tipos de obras de familias afines y además en regiones de estructuras productivas y agroecología similar. En la actualidad se hace algo de esto, pero se debiera acentuar la aplicación de este criterio.

3.2.2 Perfeccionar el sistema de formulación y revisión de proyectos

Se propone el trabajo de un **Panel de Expertos** que debieran tipificar y acotar las alternativas de proyectos, buscando dejar el mínimo margen de interpretación o discrecionalidad a los revisores. En este sentido se busca estandarizar todos los criterios posibles, pues al no hacerlo ellos quedan sujetos a interpretación y discrecionalidad del revisor, lo que constituye parte de la génesis de la problemática que entorpece, demora y encarece el proceso.

Por ejemplo:

Precios	:	Actualizados y definidos en cada concurso
Presentación Proyectos	:	Consultores calificados por categorías, según registro.
Revisión de Proyectos	:	Sólo a Consultores de categorías menos calificadas.
Aspectos Técnicos	:	Claramente definidos por tipo de obras
Transparencia	:	Información permanente a los interesados en todas las instancias del proceso, ex-ante acerca de los requisitos para concursar y ex-post respecto al transcurso de cada proyecto.

Para materializar esta propuesta resulta fundamental el considerar la participación real y conjunta de las propias consultoras y de los profesionales del departamento de revisión de la CNR.

Otra alternativa es utilizar rangos máximos de bonificación por tipo de obra y unidad de superficie; tal como opera el Decreto Ley 701 de Fomento a la Forestación.

Otra opción, menos respaldada por los propios consultores, pero preferida respecto al actual sistema, es la tercerización de las revisiones a grupos especializados que harían el papel de evaluadores externos de los proyectos, con un sistema de apelación y repostulación (corregido) para agilizar el sistema.

3.2.3 Valorizar los proyectos de inversión integral en los proyectos de riego campesino

Lo importante es tomar en cuenta el análisis de la viabilidad económica y comercial de cada proyecto campesino que se presente a los proyectos de la Ley. En otros términos, se prioriza el hecho de que la nueva superficie de riego a incorporar corresponda a un plan de negocio que implica un cambio positivo de la producción e ingresos de la explotación.

Cada proyecto campesino a concursar debería estar acompañado de este plan, con apoyo de INDAP u otro organismo técnico – financiero.

3.2.4 Instaurar en la CNR un Registro de Consultores

Es una aspiración unánime de las consultoras entrevistadas. El ejercicio de la consultoría en los proyectos de riego debe ser transparentado. La CNR crearía un Registro de Consultores que muestre simultáneamente con los antecedentes de cada empresa, los proyectos aprobados y rechazados en concursos anteriores.

El Registro además de mantener un ranking de acuerdo al número y porcentaje de proyectos aprobados, eliminaría a consultores reincidentes en proyectos rechazados. Este Registro, que debiera ser público y accesible en las oficinas regionales de la CRR, DOH, SAG e INDAP, permitiría mejorar la calidad de los proyectos e informar a los agricultores potenciales candidatos a presentarse a concursos de la Ley.

3.2.5 Actualizar y mantener actualizado en forma permanente el sistema de precios

Una comisión técnica debiera actualizar la actual Tabla de Precios Unitarios Referenciales, incorporando las alzas de precios de insumos y materiales al menos una vez al año, o puntualmente durante el año cuando se producen cambios muy substantivos.

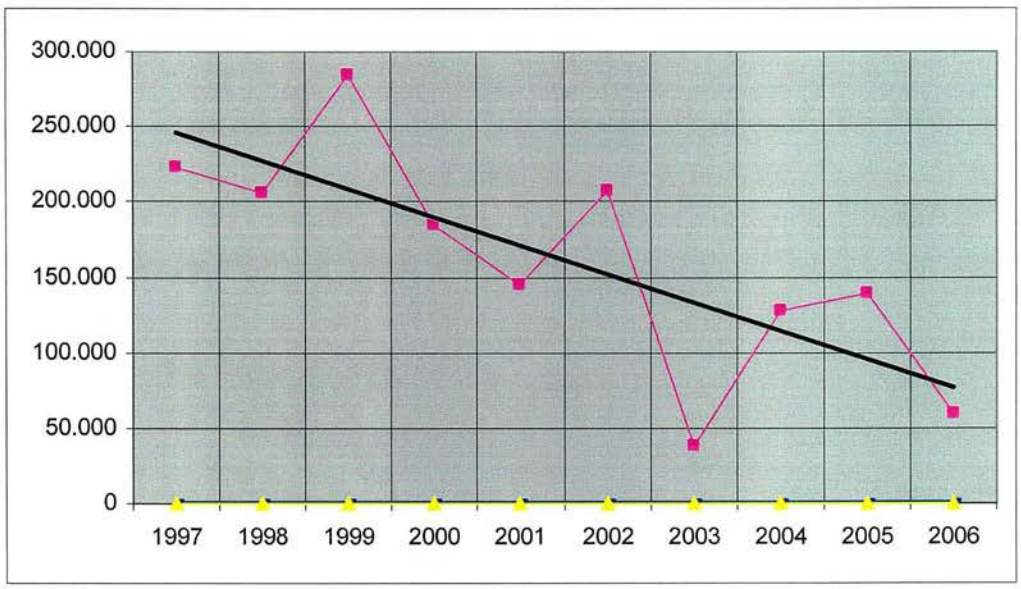
4. Resumen Ejecutivo

4.1 El riego es esencial para la Región

- Utiliza 100 mil ha. de riego en forma muy intensiva: 52 mil con frutales (20% del país); 20 mil con hortalizas y flores (20% del país); 6 mil con uva vinífera; y 2 mil de semilleros.
- Su agricultura está volcada principalmente a la exportación (75% del PIB sectorial).
- Su pluviometría e índices de evapotranspiración, la ubican como la 3a Región con mayor demanda de agua por unidad en el país.
- Sus agricultores priorizan la temática del riego.

4.2 Las inversiones de la Ley de Riego han sido masivas pero declinantes

Entre 1986 y el 2006 se han ejecutado 1567 proyectos de riego con una inversión de 3,6 millones de UF (66 mil millones de pesos) y una bonificación del 53% (35 mil millones de pesos).



4.3 Objetivos

- Identificar limitaciones en la operatoria de la Ley, en la Región.
- Diseñar escenarios para superar limitaciones a futuro
- Propuesta de medidas y políticas

Etapas Metodológicas:

- Encuestas a agricultores de la Región
- Entrevistas a dirigentes de organizaciones de regantes
- Entrevistas a consultoras y constructoras
- Entrevistas a profesionales de la CNR y CRR
- Sistematización de síntesis planteamientos de encuestas y entrevistas.
- Taller de análisis con Ejecutivos de la CNR

4.4 Opiniones de los productores beneficiados con la Ley

Qué aspectos mejoraría en la operación de la Ley 18.450

	N°	%
- Simplificar exigencias de presentación de proyectos	344	79
- Disminución de tiempos entre concurso y aprobación	59	14
- Flexibilidad en ejecución	8	2
- Otras	24	5
Total	436	100

	Tuvo opciones para elegir al consultor	%	Eligió al consultor con información sobre el mismo	%
Si	173	40	208	48
No	245	**56**	211	**48**
No responde	18	4	17	4
Total	436	100	436	100

Los mismos criterios fueron expresados por los postulantes no beneficiados.

4.5 Escenarios alternativos para enfrentar problemas identificados en investigación

4.5.1 Modificaciones a la ley 18.450 o cambios a sus orientaciones estratégicas

- La Ley actual tiene vigencia de 20 años y la situación agropecuaria hoy es otra. Los desafíos mayores para el riego futuro son los cambios de estructura productiva hacia rubros competitivos y los cambios de productividad en base innovaciones tecnológicas.

4.5.2 Perfeccionamientos a la operatoria actual

En el intertanto, mientras se modifica la ley, podrían introducirse cambios para mejorar su eficiencia.

4.5.1.1 Problemas cuya solución supone modificaciones a la ley o a sus orientaciones estratégicas

- Se concede prioridad a incorporación de superficie bajo riego y no a proyectos rentables, con secuelas negativas:
    - Inclusión de proyectos campesinos no rentables
    - Exclusión de pequeñas superficies muy intensivas

- Sistema de concursos fue diseñado para empresarios y la participación campesina en los mismos complejiza el proceso de selección – bonificación.
- Bajo coeficiente para proyectos de tecnificación en superficies ya regadas.
- Falta de financiamiento para estudios complementarios de sistemas integrales de obras extra prediales.
- Ley concursalizada. Selección de proyectos se basa más en los criterios del revisor que en los atributos de calidad de los proyectos.

4.5.1.2 Propuestas estratégicas

❖ **Diferenciación de tipologías:**

- Sector empresarial. Concurso de proyectos bajo criterios de rentabilidad (cultivos intensivos y modernización tecnológica).
- Sector campesino. Ventanilla abierta, con exigencia de plan de negocios.
- Obras extraprediales. Estudio previo del sistema de riego donde se realizará obra y delimitación de responsabilidad PROMM, DOH y CNR. Concurso en este último caso.

❖ **Tecnificación del riego**

- Valoración de tecnificación de superficies ya regadas y concursos específicos, con priorización a tecnologías de agricultura de precisión.

❖ **Fortalecimiento de la competencia de proyectos comparables**

- Creación de Registro de Consultores con calificaciones
- Eliminación de estándares y precios de referencia
- Puntajes en Concursos a criterios de rentabilidad potencial

4.5.2 Problemas cuya solución supone perfeccionamiento a la operatoria actual

Problemas

- Amplio margen discrecional de revisores. Interpretaciones diferentes de Bases entre consultores y revisores generan aumento de tiempo y recursos.
- Actuación de Revisores con poca experiencia en proyectos de riego que intervienen incluso en modificaciones de diseño.
- Falta de criterios comunes de Revisores
- Precios de Referencia, parciales y no actualizados.
- Estándares de costos por tipo de obra interpretados con poca flexibilidad.

- Exclusión de pequeños agricultores no campesinos para tecnificación (coeficiente técnico y financiamiento).
- Diferencias de criterios respecto a cultivos en laderas por parte de la CNR y exigencias dispares con respecto a estudios de suelos.
- Insuficiencia de políticas y financiamiento para abordar las obras de entubamiento de canales.
- Criterio dominante en la revisión de proyectos CNR es el análisis de todos los componentes de costos para maximizar su reducción, en circunstancias que este es un criterio incorporado por la Ley como factor de competencia para ganar los concursos. Factor de retraso y distorsión en la revisión de proyectos. Ej. Horas consideradas para la selección de equipos.

Propuestas

- Reducción de margen de interpretación de las Bases al mínimo, mediante:
  - Creación de Comisión Técnica con participación conjunta y efectiva (interacción) de consultores y revisores.
  - Talleres internos CNR con Revisores para homogenización de criterios.
  - Establecer en forma explícita el ámbito de intervención del revisor

- Actualización anual de todos los precios e incorporación de los mismos a las Bases de cada Concurso. Los precios serían un techo máximo.
- Ampliar el rango de costos e incorporar en forma más flexible diferencias por razones de clima, distancias, accesibilidad, etc.
- Concursos de tecnificación para pequeños (ad-hoc) y financiamiento.
- Unificación de criterios para el tratamiento de proyectos de cultivos en laderas y realización de los estudios pertinentes por parte de la CNR, para establecer estos criterios.
- Definición de una política de inversiones prioritarias en entubamiento de canales, que asegura calidad y es más rentable que la mayoría de las inversiones en mantención y revestimientos. Articulación PROMM, DOH y CNR.
- Explicitar una política general de la CNR respecto al tratamiento del criterio de reducción de costos.

PROPOSICIONES PARA FAVORECER MAYOR ACCESO DE AGRICULTORES REGION VALPARAISO A LA LEY 18.450

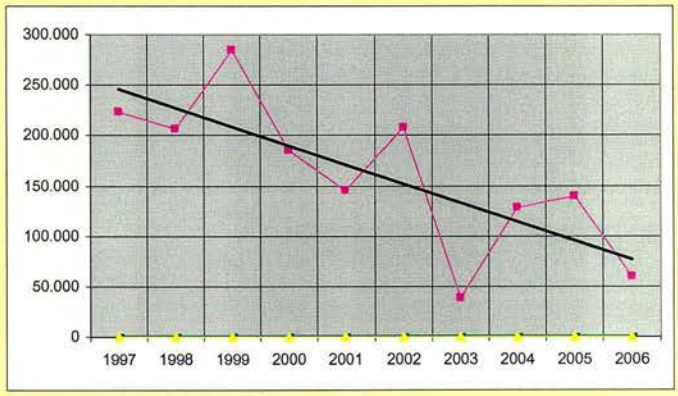
CORFO V REGION
AGRARIA
Enero 2006

1. El riego es esencial para la Región

- Utiliza 100 mil ha. de riego en forma muy intensiva: 52 mil con frutales (20% del país); 20 mil con hortalizas y flores (20% del país); 6 mil con uva vinífera; y 2 mil de semilleros.
- Su agricultura está volcada principalmente a la exportación (75% del PIB sectorial).
- Su pluviometría e índices de evapotranspiración, la ubican como la 3a Región con mayor demanda de agua por unidad en el país.
- Sus agricultores priorizan la temática del riego.

2. Las inversiones de la Ley de Riego han sido masivas pero declinantes

Entre 1986 y el 2006 se han ejecutado 1567 proyectos de riego con una inversión de 3,6 millones de UF (66 mil millones de pesos) y una bonificación del 53% (35 mil millones de pesos).



3. Objetivos

- Identificar limitaciones en la operatoria de la Ley, en la Región.
- Diseñar escenarios para superar limitaciones a futuro
- Propuesta de medidas y políticas

Etapas Metodológicas:

- Encuestas a agricultores de la Región
- Entrevistas a dirigentes de organizaciones de regantes
- Entrevistas a consultoras y constructoras
- Entrevistas a profesionales de la CNR y CRR
- Sistematización de síntesis planteamientos de encuestas y entrevistas.
- Taller de análisis con Ejecutivos de la CNR

4. Opiniones de los productores beneficiados con la Ley

Qué aspectos mejoraría en la operación de la Ley 18.450

	N°	%
- Simplificar exigencias de presentación de proyectos	344	79
- Disminución de tiempos entre concurso y aprobación	59	14
- Flexibilidad en ejecución	8	2
- Otras	24	5
Total	436	100

	Tuvo opciones para elegir al consultor	%	Eligió al consultor con información sobre el mismo	%
Si	173	40	208	48
No	245	**56**	211	**48**
No responde	18	4	17	4
Total	436	100	436	100

Los mismos criterios fueron expresados por los postulantes no beneficiados

5. Escenarios alternativos para enfrentar problemas identificados en investigación

5.1 Modificaciones a la ley 18.450 o cambios a sus orientaciones estratégicas

- La Ley actual tiene vigencia de 20 años y la situación agropecuaria hoy es otra. Los desafíos mayores para el riego futuro son los cambios de estructura productiva hacia rubros competitivos y los cambios de productividad en base innovaciones tecnológicas.

5.2 Perfeccionamientos a la operatoria actual

En el intertanto, mientras se modifica la ley, podrían introducirse cambios para mejorar su eficiencia

5.1.1 Problemas cuya solución supone modificaciones a la ley o a sus orientaciones estratégicas

- Se concede prioridad a incorporación de superficie bajo riego y no a proyectos rentables, con secuelas negativas:
  - Inclusión de proyectos campesinos no rentables
  - Exclusión de pequeñas superficies muy intensivas
- Sistema de concursos fue diseñado para empresarios y la participación campesina en los mismos complejiza el proceso de selección – bonificación
- Bajo coeficiente para proyectos de tecnificación en superficies ya regadas.
- Falta de financiamiento para estudios complementarios de sistemas integrales de obras extra prediales
- Ley concursalizada. Selección de proyectos se basa mas en los criterios del revisor que en los atributos de calidad de los proyectos.

5.1.2 Propuestas estratégicas

- **Diferenciación de tipologías:**
  - Sector empresarial. Concurso de proyectos bajo criterios de rentabilidad (cultivos intensivos y modernización tecnológica).
  - Sector campesino. Ventanilla abierta, con exigencia de plan de negocios.
  - Obras extraprediales. Estudio previo del sistema de riego donde se realizará obra y delimitación de responsabilidad PROMM, DOH y CNR. Concurso en este último caso.
- **Tecnificación del riego.**
  - Valoración de tecnificación de superficies ya regadas y concursos específicos, con priorización a tecnologías de agricultura de precisión.
- **Fortalecimiento de la competencia de proyectos comparables**
  - Creación de Registro de Consultores con calificaciones
  - Eliminación de estándares y precios de referencia
  - Puntajes en Concursos a criterios de rentabilidad potencial

5.2 Problemas cuya solución supone perfeccionamiento a la operatoria actual

PROBLEMAS

- Amplio margen discrecional de revisores. Interpretaciones diferentes de Bases entre consultores y revisores generan aumento de tiempo y recursos
- Actuación de Revisores con poca experiencia en proyectos de riego que intervienen incluso en modificaciones de diseño.
- Falta de criterios comunes de Revisores

PROPUESTA

- Reducción de margen de interpretación de las Bases al mínimo, mediante:
  - Creación de Comisión Técnica con participación conjunta y efectiva (interacción) de consultores y revisores.
  - Talleres internos CNR con Revisores para homogenización de criterios.
  - Establecer en forma explícita el ámbito de intervención del revisor

(continuación 5.2)

PROBLEMAS

- Precios de Referencia, parciales y no actualizados.
- Estándares de costos por tipo de obra interpretados con poca flexibilidad.
- Exclusión de pequeños agricultores no campesinos para tecnificación (coeficiente técnico y financiamiento).

PROPUESTA

- Actualización anual de todos los precios e incorporación de los mismos a las Bases de cada Concurso. Los precios serían un techo máximo.
- Ampliar el rango de costos e incorporar en forma mas flexible diferencias por razones de clima, distancias, accesibilidad, etc.
- Concursos de tecnificación para pequeños (ad-hoc) y financiamiento.

(Continuación 5.2)

PROBLEMAS

- Diferencias de criterios respecto a cultivos en laderas por parte de la CNR y exigencias dispares con respecto a estudios de suelos.
- Insuficiencia de políticas y financiamiento para abordar las obras de entubamiento de canales.

PROPUESTAS

- Unificación de criterios para el tratamiento de proyectos de cultivos en laderas y realización de los estudios pertinentes por parte de la CNR, para establecer estos criterios.
- Definición de una política de inversiones prioritarias en entubamiento de canales, que asegura calidad y es mas rentable que la mayoría de las inversiones en mantención y revestimientos. Articulación PROMM, DOH y CNR.

(Continuación 5.2)

PROBLEMA

- Criterio dominante en la revisión de proyectos CNR es el análisis de todos los componentes de costos para maximizar su reducción, en circunstancias que este es un criterio incorporado por la Ley como factor de competencia para ganar los concursos. Factor de retraso y distorsión en la revisión de proyectos. Ej. Horas consideradas para la selección de equipos.

PROPUESTA

- Explicitar una política general de la CNR respecto al tratamiento del criterio de reducción de costos.