



GOBIERNO DE CHILE
COMISIÓN NACIONAL DE RIEGO

INFORME FINAL

ESTUDIO

DIAGNÓSTICO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS COMISIONES REGIONALES DE RIEGO

DOCUMENTO

NOVENA REGIÓN

Consultorías Profesionales Agraria

Santiago – Marzo de 2004

DIAGNÓSTICO SITUACIÓN ACTUAL DE LA COMISIÓN REGIONAL DE RIEGO

1. ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA

Existe un amplio acuerdo en que los cambios de carácter institucional –muy especialmente cuando están vinculados a procesos de descentralización- son más profundos, efectivos, sustentables y fáciles de implementar, cuando éstos concitan y se basan en el consenso de los actores involucrados.

También es sabido que casi todos estos procesos de cambio deben considerar, enfrentar y resolver las diferencias entre las perspectivas con que distintos actores aprecian el problema en cuestión. En el tema de las Comisiones Regionales de Riego, se ven directamente involucrados – o afectados- distintos actores nacionales y regionales, en el sector público y privado. Estos incluyen no solo los agentes que forman parte de las Comisiones Regionales de Riego, sino además aquellos cuya labor – en el ámbito público o privado- se ve o se podría ver afectada o influenciada por las decisiones que puedan adoptar (o no adoptar) las Comisiones Regionales de Riego.

Por lo anterior, es altamente probable que sobre el tema de las Comisiones Regionales de Riego no exista un único diagnóstico, sino varios, posiblemente tantos como cuantos actores participan en el sistema. Un mismo hecho o fenómeno es interpretado de manera diferente dependiendo de la perspectiva de quien lo observa o analiza, al punto de que lo que para unos es un objetivo deseable, puede ser considerado por otros como una amenaza a enfrentar y resistir.

La estrategia metodológica que proponemos se basa en considerar estas distintas perspectivas como el punto de partida para construir, como resultado, una apreciación compartida –consensuada o negociada- de todos aquellos cuya participación es deseable y necesaria para el buen funcionamiento de las Comisiones Regionales de Riego.

La primera etapa metodológica consistió en entrevistar a los directivos de las instituciones que están directamente vinculadas con el tema riego en la Región y a los profesionales involucrados en la Ley de Fomento al Riego. Los resultados de las entrevistas en cada Región se procesaron para arribar a un mapa de consensos y disensos en cada uno de los temas específicos. Estos mapas establecieron una frontera de las perspectivas de los distintos actores sobre los temas específicos, y, de esa forma, delimitaron los temas críticos en que se debe concentrar el proceso subsiguiente de construcción de una visión compartida del problema en un taller participativo.

La segunda etapa metodológica consistió en una Taller que se realizó en las trece regiones, al cual fueron invitados todos los directivos de las instituciones y los profesionales directamente vinculados al tema riego. Este taller de trabajo se enmarcó dentro de la metodología RAAKS¹ en lo que se denomina la definición de posibles acciones: avanzando hacia el mejoramiento y compromisos estratégicos y planificación de las acciones.

En la metodología RAAKS esta actividad se concentra en lograr las conclusiones relacionadas con la definición o, eventualmente, redefinición del problema detectado en las fases anteriores del trabajo (entrevistas, encuestas y revisión de información escrita); las conclusiones relacionadas con el análisis de las limitaciones y oportunidades

¹ Paul Engel y Monique Salomon. 2002. Facilitando la innovación para el desarrollo. Caja de recursos RAAKS. Santiago de Chile: RIMISP

consensuadas en el grupo; y las posibilidades para mejorar el proceso de innovación (mejoramiento) institucional que se desea.

Una vez contenidas el conjunto de conclusiones y definido el marco sobre el cual es factible la innovación, se busca la creación de compromisos que permitan estructurar el nuevo escenario. En esta fase lo relevante es definir ¿qué actividades?, ¿quién y cómo ejecuta dichas actividades? y finalmente, ¿Cuándo se realizarán las acciones contempladas?

Una vez finalizada la etapa del taller, se vuelve a las regiones para llevar a cabo las Mesas de Trabajo, cuyo objetivo será el de acotar lo más posible los temas a reforzar y la estrategia específica a diseñar para enfrentar cada uno de los temas críticos y, de esta manera, estructurar un itinerario de fortalecimiento institucional.

2. Participantes

Nombre y cargo	Entrevista	Taller
Jeannette Marchioni: Profesional DOH IX Región	SI	SI
Jazmín Balboa: Seremi Obras Públicas	SI	SI
Francisco Díaz: Director DGA IX Región	SI	SI
Sergio Hausser: Encargado Riego INDAP IX Región	SI	SI
María A. Belmar Profesional SERPLAC IX Región	SI	SI
Patricio Villanueva: SERPLAC IX Región	SI	SI
David Jouannett: Seremi Agricultura IX Región	SI	NO
Alberto Hoffer: Director Regional SAG	SI	SI
Angel Centrón: Jefe Depto. Rec.Naturales SAG	SI	SI
Renato Arce: Encargado Ley de Riego SAG	SI	SI
Eduardo Correa: Director Regional INDAP	SI	NO
Jorge Venegas, Profesional CNR	NO	SI
Iván Basso	NO	SI
Sergio Hausser: Encargado Riego INDAP IX Región	SI	SI

Fecha Taller: 3 de abril de 2003

Lugar Taller: Hotel Frontera de Temuco

3. Importancia del riego en la región

La IX Región no tiene una tradición de riego lo que se refleja en un conjunto de elementos como su institucionalidad, la estructura productiva, la actitud de los agricultores y su disposición a invertir. En la Región existían 50.720 hectáreas de riego según el Censo Agropecuario 1996-97, de las cuales 6.800 hectáreas tenían riego tecnificado mecánico.

A su vez la superficie de riego está concentrada en determinadas comunas. El 60% se ubica en la provincia de Cautín, específicamente en las comunas de Freire, Vilcún y Perquenco. El 40% restante se ubica en Malleco en las comunas de Traiguén, Renaico, Lonquimay y Angol.

La agricultura es la actividad económica más importante de la Región. Esta representa el 27% del PIB regional. Sin embargo, su crecimiento es lento porque se ha orientado principalmente a satisfacer la expansión del mercado interno, con un escaso valor agregado.

Lo anterior se refleja en el uso del suelo. El 92% de la superficie agropecuaria, según el censo 1996-97, estaba ocupado por cultivos de cereales, chacras, industriales y plantas forrajeras. En muchos de estos casos la rentabilidad que generan no justifica la inversión en riego que estimule a los empresarios privados a comprometer recursos propios.

Existen interesantes experiencias en rubros de alta rentabilidad como son los berries, cerezos, manzanos, viñas y hortalizas para procesamiento industrial (congelados y deshidratados), que han demostrado tener viabilidad técnica y económica en la Región. Sin embargo, para su expansión y consolidación requieren, además de la inversión en riego, una estrategia de desarrollo productivo que considere la inversión agroindustrial, infraestructura de transporte, almacenamiento y perfeccionamiento de los mercados.

Desde el punto de vista institucional también se requiere de un reforzamiento de la capacidad de consultoría que garantice la elaboración de mejores proyectos y la construcción de obras de calidad. Y de una institucionalidad pública que realice el seguimiento y supervise el buen uso de los recursos.

En términos de obras medianas y grandes, la única que se encuentra en una fase más avanzada corresponde a Faja Maisan que beneficiaría a 677 agricultores con algo más de 7 mil hectáreas. El Sistema Regadío Victoria (15.000 hectáreas) se encuentra en proceso de decisión y el resto de los proyectos se encuentran en etapa de perfil. En definitiva, la decisión de impulsar estas obras y de aumentar significativamente la superficie de riego pasa en parte importante por tener una estrategia de expansión de los rubros de alta rentabilidad.

Una información interesante corresponde al impacto del riego en el empleo, situación de gran interés para una Región que presenta índices muy altos de pobreza. Los proyectos de riego han significado un incremento en el empleo del 234%. Esto significa que en promedio se han creado 29 jornadas por hectárea, contra 4 jornadas por hectárea que en promedio se utilizan en secano. Los cultivos más empleadores son frutillas y frambuesas.

4. Temas críticos

Los temas críticos que surgen de las entrevistas y que son validados en el taller, son los siguientes:

El contexto regional del riego en la IX Región

El tema riego es relativamente nuevo en la Región, por lo que se comprende que no exista la misma mentalidad que la observada en las regiones de más al norte. Sin embargo, por los desafíos de rentabilidad que vive la agricultura más tradicional, se hace cada vez más urgente buscar nuevas alternativas productivas, en las cuales el riego juega un rol fundamental. Por otra parte, la misma crisis de rentabilidad de muchos rubros fundamentales para la agricultura regional, impone límites a las inversiones privadas en riego y drenaje, puesto que genera un contexto desfavorable para rentabilizar inversiones que no son de menor cuantía.

En la Región hay un consenso en que una de las tareas prioritarias es disponer de una estrategia de riego que sea compartida por la institucionalidad pública y privada. En primer lugar el hecho de que exista un cuestionamiento sobre la rentabilidad de la inversión en riego abre un espacio de discusión sobre la necesidad de disponer de una propuesta.

En segundo lugar, el gran peso de la agricultura campesina obliga a hacer una distinción entre los tipos de agricultores y las zonas geográficas en que se realiza la inversión, especialmente porque el tema del riego cumple una función social que hay que tomar en cuenta. A esta discusión hay sumar la percepción de los entrevistados de que existiría una importante cantidad de obras abandonadas, las que fundamentalmente pertenecerían a pequeños agricultores.

También, dentro del tema de la estrategia, es importante que la Región tenga posturas sobre el tipo de soluciones de riego que se va a privilegiar, esto porque existen soluciones que han tenido serios problemas de viabilidad (las elevaciones) o formas de financiamiento que no han funcionado en la práctica (soluciones asociativas). Se estima que se ha dejado este tema en manos de las empresas que presentan los proyectos.

La puesta en marcha de una estrategia trae consigo la necesidad de mejoramiento de las capacidades regionales. Existe conciencia que no existe una masa profesional suficientemente capacitada, tanto en el mundo público como privado, para diseñar, ejecutar, construir y supervisar los proyectos de riego.

Otro tema estratégico relevante es el tipo de inversión que se va a privilegiar. Se lleva muchos años discutiendo sobre la viabilidad de inversiones como el canal Victoria o el Embalse Purén y por otra parte se propone dar prioridad a soluciones más locales; esto hay que hacerlo compatible con las características regionales que tiene un régimen hidrológico pluvial (fuerte estiaje en verano) y que su hidrogeología no es muy favorable (los caudales son bajos y el agua se encuentra a gran profundidad).

La estrategia de riego debe tomar en cuenta también un problema relevante como es la escasez de derechos de agua disponibles, lo que es especialmente grave para los pequeños productores.

La estrategia es importante porque se requiere impulsar una agricultura con una rentabilidad suficiente, que respalde la necesidad de contar con sistemas de regadío que

permitan aumentar los rendimientos y/o la transformación a nuevos sistemas de producción y nuevos cultivos. Hasta el momento la idea de hacer concursos en los que no se evalúa la rentabilidad de los cultivos, abre una interrogante sobre la conveniencia de la inversión en riego. Varios entrevistados manifestaron la inquietud en la siguiente frase: ¿Riego para qué?

La institucionalidad regional y la organización de la CNR

Hay una opinión predominante en la Región de que es necesaria una definición que ayude a crear la institucionalidad y a tomar decisiones.

El punto básico que se quiere afirmar es que la actual institucionalidad de riego tiene un carácter marcadamente centralista, donde las responsabilidades y atribuciones regionales son claramente de un segundo nivel.

Se opina que los concursos convocados por la CNR no contienen criterios regionales. Las características de la IX Región en cuanto a su condición hidrológica e hidrogeológica, socioeconómica y cultural y agro-económica, son muy diferentes de las regiones de más al norte. Este solo motivo debería ser suficiente, en opinión de la CRR, para que los concursos de riego incorporen consideraciones locales, lo cual pasa por la existencia de procesos más efectivos y regulares de diálogo y consulta entre la CNR y la CRR.

Los estudios, cursos de capacitación y consultorías que contrata la CNR y que involucran actividades en la región, a juicio de los interesados regionales muchas veces no son los más necesarios o no son del todo oportunos.

Un aspecto que varios de los actores entrevistados visualizan negativamente, es la instalación de la Macrozona en Chillán, por dos motivos: (a) primero, porque no se comparte la idea de que la problemática de la IX Región sea asimilable a la de las regiones VII y VIII Regiones, y, más bien, se opina que si es necesario consolidar regiones, tendría más sentido agrupar a la IX con la X; (b) segundo, porque varios de los actores locales temen que esta organización 'macroregional' introduzca una nueva capa en las decisiones y se genere más burocracia. Se reconoce, sin embargo, que la información sobre los propósitos, objetivos y líneas de trabajo de la Oficina Zonal Sur es insuficiente, al igual que aquella relativa al rol que jugará la coordinadora radicada en Chillán y el profesional asignado por la CNR para la IX Región; la existencia de una información mas completa podría eventualmente resultar en un cambio de opinión.

Una perspectiva compartida por varios – tal vez la mayoría- de los integrantes de la CRR, es que el diálogo entre la CNR y la CRR es débil, irregular, poco sistemático, y normalmente sobre una agenda y con tiempos definidos en Santiago. Se piensa que este es un asunto clave de resolver si es que va a haber un proceso de descentralización y, en especial, si es que la CNR y la CRR van a funcionar como partes de un mismo sistema, que trabajan armónicamente por objetivos compartidos y consensuados.

Las debilidades y necesidades operativas

La CRR necesita de una estructura para funcionar y no solamente voluntades. La pérdida del coordinador regional de riego y su reemplazo por un representante en la región de la Oficina Macrozonal, les afecta negativamente, en la medida en que se carecerá de una persona que les permita hacer el seguimiento y coordinación de las decisiones de la CRR.

Una limitante muy importante es la condición jurídica de la CRR, que no tienen una vida legal más allá de ser espacios de concertación, coordinación y diálogo. Debido a ello, la CRR carece de un espacio claro en la institucionalidad pública regional, el interés y compromiso de las autoridades regionales e incluso sectoriales es fluctuante, su Presidente acrece de jerarquía funcionaria sobre los demás integrantes, y la CRR carece de capacidad jurídica para contratar, ordenar o ejecutar, quedando siempre en una posición de dependencia de lo que puedan hacer los servicios. En pocas palabras, no hay una institucionalidad jurídicamente constituida del riego y el drenaje a nivel de la región. Sin desmedro de ello, un avance ha sido el que el Intendente haya aprobado y ratificado el papel del SEREMI de Agricultura como responsable de presidir la CRR, pues ello de cierta forma acarrea un cierto reconocimiento y, a la vez, una obligación de rendir cuentas a la máxima autoridad regional.

Una segunda fuente de debilidades es la carencia de un presupuesto en tanto CRR. Los servicios que cumplen funciones en el ámbito del riego y el drenaje y, en especial, de la Ley 18.450, como son la DOH, el SAG o el INDAP, cuentan con presupuestos –limitados– que a duras penas, si acaso, cubren sus propios requerimientos. Se espera, sin embargo, que la CRR realice tareas que no son de una de estas instituciones en particular, sino de la CRR en tanto tal, como es, por ejemplo, la formulación de una estrategia regional del riego. Lamentablemente, estas decisiones sobre responsabilidades no han venido acompañadas de acuerdos complementarios en materia de transferencia de recursos materiales, humanos y financieros, para uso de la CRR. Ello impone un límite muy fuerte a lo que se puede efectivamente hacer, sobre la base de la buena voluntad de los servicios.

Todo ello incide en que, en general, los directores de los servicios participen marginalmente en las reuniones, dejando a los técnicos gran parte de las responsabilidades. Sin recursos y con atribuciones muy limitadas para tomar decisiones, es poco lo que se puede hacer que requiera la participación de un Seremi o de un Director Regional de un servicio. La falta de una estrategia regional de riego también es un factor que incide en que los servicios no se interesen en participar más activamente.

Las debilidades operativas también afectan a otros actores del sistema en la región. Se detecta, en primer lugar, una importante escasez de buenos proyectistas y constructoras de obras de riego. No disponen en la actualidad de buenos sistemas de controles y de procedimientos que permitan sancionar a las empresas que no cumplen. A su vez, en la Región se plantea que no tienen mecanismos para atraer a nuevas empresas y de esta forma estimular la competencia.

Por otra parte, las Universidades y el INIA no están haciendo un aporte en el tema, a pesar que disponen de profesionales, infraestructura y buen conocimiento de la realidad regional.

Los vínculos público-privados y el diálogo de políticas

Se estima que una importante debilidad en el posicionamiento del tema es la baja participación de los distintos agentes, público y privados, que si no se revierte puede traer consecuencias importantes en las decisiones de inversión.

Los usuarios no están comprometidos con el riego, lo que se refleja, según los entrevistados en la baja participación en la discusión del Canal Victoria. Esta indiferencia tiene consecuencias en el interés de realizar inversiones complementarias.

Por otra parte, estiman que no existe sensibilidad en los parlamentarios para defender los proyectos, lo que le resta fuerza al tema y hace peligrar sus presupuestos. No se aprecia una estrategia para comprometer a SOFO, senadores y diputados. La percepción a nivel de los organismos planificadores regionales es que el tema riego está perdiendo prioridad. Está ganando terreno el sistema mueble-madera y el turismo.

5. Propuestas de solución a los problemas críticos

Tanto en las entrevistas como en el taller de validación del diagnóstico, surgieron varias ideas y propuestas en la línea de solucionar los problemas críticos ya señalados. En todos los aspectos generales del debate, así como en casi todos los específicos, se observó un amplio consenso entre todos los participantes. Ello probablemente se debe al trabajo que ha realizado la CRR -especialmente en los últimos meses- orientado a avanzar en el diseño de una estrategia regional de riego. Gracias a este trabajo, se puede afirmar que se ha ido construyendo progresivamente una visión común entre todas las personas que participan en la CRR en representación de sus respectivas instituciones.

En los últimos meses, la CRR ha sido capaz de organizar y llevar a cabo un trabajo a nivel de Comité Técnico, orientado a avanzar en el diseño de una estrategia regional de riego. Se ha ido de menos a mas, aunque con cierta lentitud. El ritmo de avance en el diseño de una estrategia regional está condicionado por las limitaciones de recursos humanos y financieros. El apoyo de un consultor y de un técnico de la CNR con sede en la región, ha permitido estructurar mejor los procesos y acelerar el avance, esperándose contar con una estrategia regional a junio 2003.

La estrategia no puede estar desvinculada de una decisión sobre las responsabilidades y capacidades para ponerla en práctica. En particular, sobre el papel que le cabría a la CRR y a la CNR o, por ponerlo de forma más amplia, a los actores regionales y nacionales.

Es importante clarificar si la CNR se está proponiendo un proceso de desconcentración o de descentralización, pues esto tendrá una fuerte influencia en el contenido de la estrategia regional así como en el eventual reglamento de la CRR².

Debe existir un consenso con la CNR respecto de cómo se conceptualizan las funciones de las CRR. No puede haber dos visiones contrapuestas, que choquen una con la otra. Pero no hay suficientes espacios de diálogo estratégico y conceptual para construir progresivamente una visión compartida. Por el contrario, la CNR suele restringir el escaso diálogo al plano operativo.

La región necesita tener claridad sobre las atribuciones de la CRR, y, particularmente, sobre qué grado de autonomía tiene para tomar decisiones o si se trata solo de un organismo consultivo y propositivo. Incluso en este rol propositivo hay preguntas que no tienen respuesta clara: ¿Cuál es el canal para presentar demandas regionales a la CNR?

² En este punto, el representante de la CNR presente en el taller, respondió la consulta clarificando explícitamente que el objetivo es impulsar en el breve plazo un proceso de descentralización y no solo de desconcentración.

¿Quién recibe estas demandas en Santiago? ¿En qué plazos debe responder? ¿Qué exactamente es la Oficina Zonal? ¿A qué recursos de la CNR puede acceder la CRR para aplicarlos según sus propias prioridades y decisiones?

La pregunta central de la estrategia es “¿Riego para qué?”. Pero esa pregunta no se puede responder a nivel de la estrategia de riego, sino que de la estrategia agropecuaria regional o incluso de la estrategia de desarrollo económico. Sin respuesta a esta pregunta, no puede haber una real estrategia de riego.

No se trata solo de regar, sino de riego como parte de una inversión más amplia, y con el actual escenario de rentabilidad incierta, no hay mucho interés. El agricultor que tenía derechos de agua y un proyecto rentable, ya ha hecho su inversión en riego. La inversión declina en parte porque no hay derechos de agua.

El interés del sector privado en una estrategia regional de riego es bajo porque no es rentable regar muchos de los cultivos predominantes en la zona. Por otra parte, no todas las innovaciones privadas que involucran riego han sido exitosas; se están arrancando plantaciones de frambuesas y de manzanos. El número de proyectos privados de riego ha ido bajando en la región; hoy hay al menos 26 proyectos aprobados para ser bonificados que no se van a ejecutar.

Se planifican incluso inversiones de mayor envergadura, sin tener claro para que se quiere el agua. Por ejemplo, ¿Para qué el Canal Victoria?, que es una gran obra de ingeniería que nadie sabe con claridad y precisión para que se va a usar.

Faltan estudios que clarifiquen si es rentable o no regar. Por ejemplo, el 82% del riego en la región está en praderas, y hasta hoy se debate si es recomendable económicamente o no.

Las propuestas discutidas en el taller para dar respuesta a los puntos centrales del diagnóstico, son las siguientes:

(a) Para diseñar una estrategia de riego vinculada a la estrategia de desarrollo agropecuario:

- ❑ En la región es indispensable que la formulación de la estrategia regional de riego se vincule al diseño de la estrategia regional para el sector rural y agropecuario. Actualmente se está trabajando en vías paralelas, con conceptos y enfoques diferentes. Por ejemplo, la estrategia rural se está pensando con un enfoque territorial y en la estrategia de riego predomina un enfoque de rubros y tipos de inversión.
- ❑ Por lo mismo, la estrategia regional de riego no puede ser diseñada exclusivamente por la CRR. Se requiere un diálogo mas constante y metódico con otras instancias del gobierno regional.
- ❑ A diferencia de otras regiones en que están claras las opciones de uso económico y rentable del agua de riego, en la IX Región esa es una pregunta pendiente. Por ejemplo, sobre el 80% del agua de riego se emplea para regar praderas, y aún no está decidido por los investigadores si ello es verdaderamente rentable, o bajo qué

condiciones es rentable. Hay inversiones (frambuesa) que en el pasado justificaron proyectos de riego, y a las cuales hoy se les está poniendo término por resultados por debajo de los esperados.

- ❑ De la misma forma, en la IX Región se presenta una dualidad agraria muy marcada, por lo que una estrategia de riego debe necesariamente distinguir criterios de inversión en riego según tipo de agricultura y de agricultor: campesino o empresarial. Se debe resolver, por ejemplo, si la inversión de riego en el minifundio mapuche se evalúa con un criterio de rentabilidad privada o con un criterio de desarrollo social. Y, además, se debe resolver si acaso la Ley 18.450 es el instrumento idóneo para que el Estado apoye la inversión en proyectos de micro-riego, cuyo impacto económico agregado regional es muy bajo pero cuyo efecto social a nivel de hogar o de comunidad puede ser significativo.
- ❑ La CRR debe contar con atribuciones para decidir como se distribuye el presupuesto entre distintos tipos de concursos o instrumentos de fomento a la inversión privada en riego, según las prioridades y características regionales.
- ❑ Para poder dar respuesta a las especificidades regionales antes señaladas, es necesario que los Concursos de Riego sean de carácter regionales, con criterios y prioridades definidas en y por la Región, por los actores regionales.
- ❑ De la misma forma, se requiere modificar los sistemas de toma de decisiones sobre las medianas y grandes obras, de tal forma que los actores públicos y privados regionales tengan un papel mucho más relevante en su priorización.

Las propuestas anteriores deben ser abordadas a corto plazo. Contar con una estrategia regional de riego es una necesidad que se debe resolver con sentido de urgencia.

El diseño de una buena estrategia regional de riego en los tiempos cortos que se desean, se vería beneficiada si la CRR pudiera contar con un presupuesto para tal fin. Estos recursos deben ser provistos por la CNR. En caso contrario, el avance será más lento y se deberá tomar decisiones sobre bases de información y análisis más precarias.

El proceso de diseño de la estrategia regional de riego no requiere necesariamente de cambios organizacionales. Es decir, se puede diseñar la estrategia con la actual organización y el actual marco institucional.

Sin embargo, una vez que se cuente con una estrategia regional de riego y sea necesario proceder a implementarla, se deberá proceder a una profunda redefinición de las responsabilidades, funciones, atribuciones y distribución de recursos, entre la CRR y la CNR, haciendo efectiva la descentralización que se propugna. Es ilógico que una estrategia regional de riego sea implementada por una organización diseñada con una lógica centralista.

(b) Para diseñar respuestas adecuadas a las características y condiciones regionales:

- ❑ La CRR debe ser dotada de capacidad (es decir, de atribuciones institucionalizadas³ y de recursos) para que pueda realizar estudios detallados, que permitan idear soluciones a las características particulares de la región.
- ❑ Se debe clarificar y transparentar la situación regional en materia de derechos de agua, los que, como se sabe, son escasos. No es conveniente en esta región continuar aplicando el criterio de que los proyectos de riego se puedan postular a los concursos de la Ley 18.450, sobre la base de derechos eventuales, derechos en trámite o derechos que se están regularizando en los juzgados. Se deben resolver las discrepancias entre lo que señala el Código de Aguas y lo que indica la Ley 18.450 y su Reglamento.
- ❑ Es necesario realizar estudios detallados que permitan contar con información confiable (de buena calidad y actualizada), sobre la rentabilidad de distintos tipos de inversiones de riego, según rubros y según tipos de agricultor/agricultura. Esta es una forma de resolver o de evitar a futuro el que continúen aprobándose proyectos que luego no se ejecutan.
- ❑ Es muy importante invertir en la formación de operadores eficientes que garanticen calidad y oportunidad de las obras. Si esto no se aborda, continuarán presentándose problemas recurrentes de calidad en el diseño y ejecución de los distintos tipos de proyectos.
- ❑ Es conveniente facilitar la participación más activa del INIA y de las universidades en los programas y actividades vinculados al riego en la región. Pero ello no se podrá lograr plenamente si no existen los recursos para financiar los costos de sus estudios.
- ❑ Se debe diseñar y poner en práctica un sistema de registros regionales de operadores, distinguiendo entre quienes diseñan proyectos y quienes los construyen. Estos registros deben estar vinculados a un sistema riguroso de evaluación de su desempeño. Para comenzar, hay que diseñar, probar y validar una pauta de evaluación y un sistema para aplicarla.

Se debe diseñar en la región un programa de trabajo que identifique el orden temporal en que se deben ir abordando las propuestas antes señaladas. Entre las más urgentes figuran las que se refieren a contar con mejor información sobre la rentabilidad de distintos tipos de inversiones de riego, según rubros y según tipos de

³ Por 'atribuciones institucionalizadas' se hace referencia a aquellas que están respaldadas legal o reglamentariamente y que, por lo tanto, no dependen solo de la buena voluntad de los directivos de turno.

agricultor/agricultura, así como la toma de decisiones sobre el enfoque con el que se deben abordar las inversiones en la agricultura campesina y en el minifundio mapuche en particular.

Hay otras propuestas cuya implementación se debe iniciar lo antes posible, aunque con cereza requerirán de bastante tiempo para llegar a término. Es el caso, por ejemplo, de la solución de las discrepancias entre el Código de Aguas y la Ley 18.450, o el contar con presupuestos adecuados para que el INIA o las Universidades puedan realizar investigaciones en profundidad. El registro y sistema de evaluación de operadores se puede comenzar a analizar en el corto plazo, pero necesariamente se debe implementar de forma gradual.

Todas estas propuestas tienen una implicación presupuestaria: para que se lleven a cabo: la CRR necesita contar con presupuesto propio, el que debe provenir de una reasignación de los recursos de la CNR.

Asimismo, implementar estas propuestas tiene una implicación organizacional importante, pues implica reconocer la atribución de la CRR de ejercer con autonomía regional, su propio presupuesto, con base en prioridades y modalidades definidas también en la región.

(c) Para dar respuesta a los vacíos y restricciones institucionales:

- ❑ Se debe lograr un mayor compromiso de los servicios que participan en la CRR. Para ello, es necesario contar con una instancia para la toma de decisiones estratégicas y programáticas de las autoridades regionales (SEREMIs y Directores de Servicios), así como asegurar que sus decisiones sean plenamente respetadas en las instancias nacionales. Ninguna autoridad regional se va a comprometer a fondo si no sabe con certeza que tiene participación en la toma de decisiones sobre temas sustantivos.
- ❑ Es importante involucrar al sector privado en la CRR. Sin embargo, no hay propuestas concretas de cómo hacerlo, puesto que la fórmulas intentadas no han tenido los efectos esperados. Tal vez el sector privado no participa porque no es claro que el riego sea realmente central para llevar adelante una estrategia agropecuaria clara y concreta.
- ❑ La CRR debe tener una capacidad de diálogo político, que permita informar y sensibilizar a los parlamentarios y otras autoridades sobre los temas atinentes al riego.

Los cambios institucionales señalados requieren necesariamente de la modificación de los reglamentos y decretos que norman la relación entre la CNR y la CRR, incluyendo aquellos que se refieren a sus funciones, responsabilidades y atribuciones, así como los

que dicen relación con la distribución de los presupuestos entre el nivel nacional y el regional.

Mientras tanto, algunas medidas se pueden impulsar mediante acuerdos de trabajo, que impliquen la delegación de algunas funciones específicas de la CNR a la CRR.

(d) Para resolver las carencias organizacionales que afectan la definición e implementación de una estrategia regional de riego:

- ❑ Existe consenso en la región de que el SEREMI de Agricultura debe presidir la CRR, porque es quien tiene una relación más directa con el uso que se debe dar al recurso. Por lo mismo, la SEREMI de Agricultura es el espacio institucional idóneo para una CRR fortalecida en sus atribuciones y capacidades.
- ❑ Es indispensable que la CRR cuente con un presupuesto que pueda ejercer con plena autonomía de Santiago. La magnitud del presupuesto debe ser proporcional y coherente a las funciones, responsabilidades y metas que se le asignen a la CRR.
- ❑ Se debe redefinir una nueva Macrozona, que una solamente a las Regionales IX y X.
- ❑ Se debe contar con un Coordinador Regional, con sede en la Región y que responda a la CRR. Se valora el actual representante de la CNR en la Región, pero por su dependencia del nivel nacional, no puede operar plenamente como coordinador regional.
- ❑ Es urgente que se clarifique cuáles son las atribuciones de la CNR y cuáles deben corresponder a la CRR.
- ❑ Junto con lo anterior, se debe hacer una distribución de los recursos y presupuestos que sea coherente con dicha definición.
- ❑ Si se espera que la CRR cumpla una función que vaya más allá del apoyo al trámite de los proyectos de la Ley 18.450, entonces es necesario dotarla de un presupuesto proporcional y coherente con las responsabilidades y funciones que deba asumir.

Dotar a la CRR de una nueva organización es una tarea a iniciar en el corto plazo, aunque su plena materialización puede lograrse en el mediano plazo. Es decir, se puede aplicar un criterio de descentralización gradual; pero ese proceso debe iniciarse lo antes posible, con un itinerario claro pactado entre el nivel nacional y el regional.

La implementación de estas propuestas tendrá un evidente impacto sobre la distribución de los presupuestos entre los niveles nacional y regional.

Una primera tarea que visualizan los miembros de la Comisión Regional de Riego es la necesidad de clarificar su inserción en la nueva estructura de la CNR que crea las macrozonas. Como existen un sinnúmero de dudas con respecto al rol, funciones y responsabilidades de esta estructura, se requiere avanzar lo más rápido posible en aclarar y acotar estos aspectos.

El segundo tema sustantivo de definición e identidad regional es diseñar una estrategia para actuar más coordinadamente con la X Región, ya que sienten que con ellos tienen problemas comunes, una tradición equivalente y potencialidades similares.

La identidad regional pasa en parte importante por definir posturas al interior de sus instancias corporativas. La relación con la CNR y las posibilidades de descentralización de las decisiones, depende, a juicio de los entrevistados, exclusivamente que la Comisión Regional funcione con sus directores, con un liderazgo claro y que elabore posturas definidas con respecto a estos temas claves. En esto es importante avanzar en dos aspectos: quién se va a hacer responsable de liderar la CRR y por lo tanto hacer la convocatoria con agenda y en reuniones que se tomen decisiones; y disponer de un profesional operativo que realice el seguimiento.

Otro tema importante de la identidad es que la postura asumida en la CRR sea defendida por los servicios en los niveles nacionales y de esta forma que sea la Región la que asuma protagonismo a través de propuestas concretas y con unidad política y técnica.

En términos bien concretas proponen partir por realizar concursos regionales con criterios que se definan al interior de la propia Región; proponer los estudios y consultorías que sean necesarias; participar activamente en las definiciones de priorización de medianas y grandes obras de riego.

Es absolutamente indispensable para la Región la elaboración de una estrategia de desarrollo agropecuario, en la cual el riego pasa a ser una herramienta para aprovechar los potenciales. Esta carta de navegación regional es indispensable para situar el tema de la inversión en riego en su justa dimensión, identificando en cuanto puede contribuir para el desarrollo regional. Pero esta estrategia se debe construir sobre bases sólidas, particularmente en el tema riego, en consecuencia se requieren estudios más detallados en cuanto a disponibilidad de derechos de agua, rentabilidad de los cultivos, disponibilidad de aguas subterráneas, entre otros.

La CRR debiera asumir una postura muy clara en términos de los criterios por los cuales se realiza la inversión. Hay una idea predominante de separar los proyectos que van destinados a rubros rentables y por lo tanto se exigirá en consecuencia, de los proyectos que tiene un carácter social, los que igualmente deben ser bien diseñados y construidos. Hay mucha preocupación del abandono de proyectos, por lo tanto la propuesta debe ser muy bien trabajada.

Existe también inquietud en el tipo de soluciones de riego, las cuales serían muy influenciadas por las empresas y por las experiencias de regiones de más al norte. Se estima que la CRR debiera tener una postura con respecto a las soluciones, tomando en cuenta las experiencias actuales. Para ello se requiere de una mayor contribución de las instituciones regionales más especializadas como INIA y universidades.

Cualquier estrategia que se asuma requiere de operadores eficientes que garanticen la calidad y oportunidad de las obras. Como está claro que estos no existen en la cantidad suficiente, se propone del diseño y puesta en marcha de un sistema de formación que considere las restricciones y potencialidades regionales. Esto debería ir destinado a funcionarios públicos que están haciendo el seguimiento de los proyectos, a profesionales del sector privado y empresas constructoras.

La pérdida de importancia del tema riego es peligrosa para el futuro, ya que afectaría las inversiones y las prioridades regionales. Las propuestas de elaboración de una estrategia, con la cual se sientan comprometidas las instituciones y el reforzamiento de una identidad regional, son pasos importantes en el reposicionamiento. Sin embargo, se plantean ideas complementarias porque lo anterior no es suficiente.

En primer lugar se propone conseguir un mayor compromiso de los productores. A pesar que en las entrevistas este tema se repite, no se plantearon ideas concretas.

Un segundo tema corresponde al compromiso que debe asumir el mundo político con el tema riego, particularmente por sus implicancias en el desarrollo regional. Todos los actores reconocen que no se ha hecho un esfuerzo suficiente para sensibilizar a senadores y diputados y que este esfuerzo corresponde hacerlo fundamentalmente a los profesionales de los servicios públicos más involucrados en el tema.

Este tema es absolutamente complementario con los anteriores y requiere ser abordado en forma paralela. Las empresas que trabajan en el sistema, y las que entren en el futuro, deberían enfrentar una serie de exigencia, entre las que cuentan la capacitación, experiencia y cierta capacidad financiera. A nivel regional sería conveniente disponer de un registro de empresas.

Para cada proyecto, y por lo tanto para las empresas que están detrás, el sistema debería garantizar un buen sistema de seguimiento, para lo cual el ITO es una propuesta que se estima interesante, pero persisten dudas que pueden aclararse en el taller.

Se propone la elaboración de un ranking de las empresas con criterios rigurosos de clasificación, para que los usuarios puedan escoger con elementos de juicio. A pesar que no existe la fórmula adecuada, los entrevistados proponen idear algún sistema de sanción para las empresas que no cumplen.

Se estima necesario reforzar y atraer a la institucionalidad académica y de investigación, representada por INIA y las universidades. Hay que abrir espacios concretos para que colaboren y se integren en forma permanente.

La institucionalidad CRR debería precisar su función y responsabilidades. En primer lugar tiene que operar una instancia en la que participen los jefes de servicios y Seremi, que puede ser tres o cuatro veces en el año, pero que lo haga con una agenda clara y que se toman decisiones concretas. Un segundo nivel puede seguir operando a nivel de los técnicos de los servicios para operacionalizar los acuerdos y para ver la Ley de Riego. Un tercer nivel corresponde al Consejo Consultivo que integra representantes del mundo privado, hasta el momento no ha funcionado y no se presentaron ideas muy precisas.

6. Otros aspectos a considerar en las etapas siguientes de la consultoría

En resumen, aparecen dos grandes líneas de trabajo para la siguiente etapa de la consultoría:

- (a) ¿Cómo un nuevo Reglamento de las CRR puede crear incentivos y capacidades para que la IX Región pueda dar una buena solución al problema de la carencia de una estrategia regional de riego?

Aparecen aquí temas de relaciones:

Región-Santiago

Servicios individuales – CRR

CRR – Gobierno Regional

Estrategia de Riego – Estrategia Agropecuaria y Rural

Para que sea de utilidad para la IX Región, la propuesta de Reglamento de las CRR debe dar una respuesta específica a qué tipo de incentivos se pueden generar para que las instituciones se hagan cargo de dichas relaciones de manera efectiva y sostenida en el tiempo, y qué capacidades hay que crear o fortalecer en la región para hacer todo esto materialmente posible.

- (b) ¿Cómo se deslindan las funciones, responsabilidades y capacidades (atribuciones y recursos) entre la CNR y la CRR?

Claramente la visión regional privilegia una CRR con funciones mas sustantivas, con responsabilidades ampliadas y con capacidades multiplicadas, en todos los planos ya presentados en este documento.

En síntesis, a juicio del Consultor se puede resumir la visión regional en torno a dos ideas-fuerza:

- La CRR de la IX Región plantea una aplicación bastante profunda del principio de la subsidiariedad, que señala que todo lo que se pueda hacer por el estamento regional, debe localizarse a ese nivel, y que la CNR solo debe hacerse cargo como actor directo y primario, de aquellas funciones y responsabilidades que no puedan ser asumidas por la CRR.
- Debe ser la CRR y no la CNR la que defina en primera instancia cuales son aquellas funciones y responsabilidades que considera que es capaz de asumir.

La propuesta de Reglamento debe pronunciarse ante esta opción o su alternativa, que es que el proceso de descentralización sea guiado por el principio de la 'devolución' desde el nivel central al regional, donde es el nivel central el que define qué funciones y responsabilidades se transfieren a las regiones.

DIAGNÓSTICO DE LA OPERATORIA DE LA LEY N° 18.450

En conformidad a la delegación de funciones y atribuciones establecidas para las Comisiones Regionales de Riego (CRR) por Resolución de la Comisión Nacional de Riego (CNR) N° 328 del 29 de septiembre de 2000, se establece el siguiente Diagnóstico de la operatoria de la Ley 18.450 para la Comisión Regional de Riego de la IX Región a fin de normar, regular y hacer mas eficiente su gestión en torno al manejo de los beneficios de la Ley N° 18450 de Fomento a Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje.

Para fines operativos, la Comisión Regional de Riego (CRR) cuenta con un Comité Técnico el cual está integrado por profesionales del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), la Dirección General de Aguas (DGA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura.

Para cumplir sus funciones, el Comité Técnico opera de la siguiente forma:

Los proyectos se reciben en la Región y son enviados directamente a la CNR

Se pronuncia sobre la autorización de inicio o término de las obras, para lo cual se emite a la DOH un acta firmada por el SEREMI de Agricultura.

Recibe y se pronuncia sobre la modificación de los proyectos, para lo cual emite una resolución firmada por el presidente de la CRR.

Decide sobre el abandono de los proyectos cuando se cumplan los plazos establecidos o se constaten fallas técnicas al vencimiento de dichos plazos. La resolución es firmada por los Directores Regionales de la DOH y el SAG. Cumplido el plazo de los 365 días luego de iniciada la obra, se acepta una solicitud simple para ampliar los plazos.

Se pronuncia sobre la prórroga de los plazos para el inicio o término de las obras. Se analiza el caso en reunión especial de la CRR y se comunica la resolución al interesado mediante carta firmada por el presidente de la CRR.

Los inspectores fiscales son designados por los respectivos servicios y su gestión y responsabilidad es acorde con la orgánica de los mismos.

La DOH elabora un informe de viabilidad de todos los proyectos que soliciten inicio de obras. Para tales efectos se aprovecha la visita a terreno que corresponde a la pre revisión.

Para la inspección de las obras en terreno:

Se coordina la visita con el profesional del SAG a cargo de la ley y se realiza la inspección sin previo aviso al beneficiario o al consultor.

Para las obras civiles y de tecnificación se realizan a lo menos tres visitas de inspección por proyecto.

En la inspección de obras civiles se exige la presencia del libro en poder del beneficiario el cual firma en cada inspección. Para realizar la inspección se cuenta con una pauta de procedimiento tipo validada por la CRR y DOH.

Para la recepción de las obras:

Se lleva un registro de aviso de término de obra, un registro de facturación por proyecto y un registro de proyectos con recepción definitiva.

A la recepción final de las obras debe acudir el inspector de la DOH, el inspector del SAG, el beneficiario, el consultor y el contratista. En ésta ocasión se debe verificar cada uno de los equipos y elementos del sistema de riego y el funcionamiento de los mismos. Asimismo, se verifica la tenencia legal de las tierras y aguas.

Se exige que las inversiones sean acreditadas con facturas originales y copias legalizadas de las mismas. En caso de pequeños productores la acreditación se solicita al beneficiario y a INDAP. Si existieran inconsistencias, si faltan o sobran facturas, se avisa al consultor para que complete o reordene la información.

La DOH procede a informar al SAG sobre las obras recibidas. Esta nota es firmada por el Director Regional de la DOH, adjuntando una copia de la resolución. No se dará aviso al interesado quien debe acudir a las oficinas del SAG para informarse.

Para el seguimiento de las obras:

El SAG dispone de un registro de obras con recepción aprobada. En la visita de seguimiento se verifica la existencia de los equipos y elementos y la existencia de las placas de acuerdo con el registro.

Cuando se detecten irregularidades en el seguimiento, el profesional del SAG da aviso por escrito al Director Regional de su servicio.

En conformidad a lo dispuesto en la letra g) de la Resolución CNR N° 328 del 29 de septiembre de 2000, la Comisión Regional de Riego, para fines del cumplimiento de sus funciones, puede invitar a sus reuniones, previo acuerdo de sus miembros, a representantes de otros organismos e instituciones.

La Comisión Regional de Riego, en conformidad a lo dispuesto en la letra f) de la Resolución CNR N° 328 de fecha 29 de septiembre de 2000, debe establecer una estrategia comunicacional que le permita difundir y publicar los beneficios de la Ley 18450, a fin de facilitar la oportuna postulación de proyectos a sus concursos.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO

1. ANTECEDENTES

Las prioridades en materia de fortalecimiento de la Comisión Regional de Riego de la Región de La Araucanía, fueron identificadas a partir del análisis de la propuesta regional sobre responsabilidades, funciones y atribuciones de la CRR (en el marco de la discusión de la propuesta de Reglamento) y, además, tomando en consideración el trabajo de diagnóstico de la CRR hecho durante los meses previos.

Es importante destacar que el conjunto de actividades que se proponen para el fortalecimiento de las CRR deben ser concebidas en una estrategia de aplicación gradual, suponiendo que de aquí a cuatro años se ha logrado ejecutar el plan en forma total y satisfactoria en cada una de las regiones.

Los principales resultados de este trabajo fueron:

El contexto regional del riego en la IX Región

El tema riego es relativamente nuevo en la Región, por lo que se comprende que no exista la misma mentalidad que la observada en las regiones de más al norte. Sin embargo, por los desafíos de rentabilidad que vive la agricultura más tradicional, se hace cada vez más urgente buscar nuevas alternativas productivas, en las cuales el riego juega un rol fundamental. Por otra parte, la misma crisis de rentabilidad de muchos rubros fundamentales para la agricultura regional, impone límites a las inversiones privadas en riego y drenaje, puesto que genera un contexto desfavorable para rentabilizar inversiones que no son de menor cuantía.

En la Región hay un consenso en que una de las tareas prioritarias es disponer de una estrategia de riego que sea compartida por la institucionalidad pública y privada. En primer lugar el hecho de que exista un cuestionamiento sobre la rentabilidad de la inversión en riego abre un espacio de discusión sobre la necesidad de disponer de una propuesta.

En segundo lugar, el gran peso de la agricultura campesina obliga a hacer una distinción entre los tipos de agricultores y las zonas geográficas en que se realiza la inversión, especialmente porque el tema del riego cumple una función social que hay que tomar en cuenta. A esta discusión hay sumar la percepción de los entrevistados de que existiría una importante cantidad de obras abandonadas, las que fundamentalmente pertenecerían a pequeños agricultores.

También, dentro del tema de la estrategia, es importante que la Región tenga posturas sobre el tipo de soluciones de riego que se va a privilegiar, esto porque existen soluciones que han tenido serios problemas de viabilidad (las elevaciones) o formas de financiamiento que no han funcionado en la práctica (soluciones asociativas). Se estima que se ha dejado este tema en manos de las empresas que presentan los proyectos.

La puesta en marcha de una estrategia trae consigo la necesidad de mejoramiento de las capacidades regionales. Existe conciencia que no existe una masa profesional suficientemente capacitada, tanto en el mundo público como privado, para diseñar, ejecutar, construir y supervisar los proyectos de riego.

Otro tema estratégico relevante es el tipo de inversión que se va a privilegiar. Se lleva muchos años discutiendo sobre la viabilidad de inversiones como el canal Victoria o el

Embalse Purén y por otra parte se propone dar prioridad a soluciones más locales; esto hay que hacerlo compatible con las características regionales que tiene un régimen hidrológico pluvial (fuerte estiaje en verano) y que su hidrogeología no es muy favorable (los caudales son bajos y el agua se encuentra a gran profundidad).

La estrategia de riego debe tomar en cuenta también un problema relevante como es la escasez de derechos de agua disponibles, lo que es especialmente grave para los pequeños productores.

La estrategia es importante porque se requiere impulsar una agricultura con una rentabilidad suficiente, que respalde la necesidad de contar con sistemas de regadío que permitan aumentar los rendimientos y/o la transformación a nuevos sistemas de producción y nuevos cultivos. Hasta el momento la idea de hacer concursos en los que no se evalúa la rentabilidad de los cultivos, abre una interrogante sobre la conveniencia de la inversión en riego. Varios entrevistados manifestaron la inquietud en la siguiente frase: ¿Riego para qué?

La institucionalidad regional y la organización de la CRR

Hay una opinión predominante en la Región de que es necesaria una definición que ayude a crear la institucionalidad y a tomar decisiones.

El punto básico que se quiere afirmar es que la actual institucionalidad de riego tiene un carácter marcadamente centralista, donde las responsabilidades y atribuciones regionales son claramente de un segundo nivel.

Se opina que los concursos convocados por la CNR sobre la base de la ley 18.450, no contienen criterios regionales. Las características de la IX Región en cuanto a su condición hidrológica e hidrogeológica, socioeconómica y cultural y agro-económica, son muy diferentes de las regiones de más al norte. Este solo motivo debería ser suficiente, en opinión de la CRR, para que los concursos de riego incorporen consideraciones locales, lo cual pasa por la existencia de procesos más efectivos y regulares de diálogo y consulta entre la CNR y la CRR.

Los estudios, cursos de capacitación y consultorías que contrata la CNR y que involucran actividades en la región, a juicio de los interesados regionales muchas veces no son los más necesarios o no son del todo oportunos.

Un aspecto que varios de los actores entrevistados visualizan negativamente, es la instalación de la Oficina Zonal en Chillán, por dos motivos⁴: (a) primero, porque no se comparte la idea de que la problemática de la IX Región sea asimilable a la de las regiones VII y VIII Regiones, y, más bien, se opina que si es necesario consolidar regiones, tendría más sentido agrupar a la IX con la X; (b) segundo, porque varios de los actores locales temen que esta organización 'macroregional' introduzca una nueva capa en las decisiones y se genere más burocracia. Se reconoce, sin embargo, que la información sobre los propósitos, objetivos y líneas de trabajo de la Oficina Zonal Sur es insuficiente, al igual que aquella relativa al rol que jugará la coordinadora radicada en Chillán y el profesional asignado por la CNR para la IX Región; la existencia de una información mas completa podría eventualmente resultar en un cambio de opinión.

⁴ Aunque un grupo de actores ha cambiado su opinión en este punto, según la consultora es un tema que produce ruido y es necesario mantener y discutir su pertinencia

Es preciso destacar que durante el transcurso de esta consultoría se ha producido un importante acercamiento entre la Oficina Zonal Sur y la CRR, logrando una mayor participación de la región en temas relevantes.

Una perspectiva compartida por varios – tal vez la mayoría- de los integrantes de la CRR, es que el diálogo entre la CNR y la CRR es débil, irregular, poco sistemático, y normalmente sobre una agenda y con tiempos definidos en Santiago. Se piensa que este es un asunto clave de resolver si es que va a haber un proceso de descentralización y, en especial, si es que la CNR y la CRR van a funcionar como partes de un mismo sistema, que trabajan armónicamente por objetivos compartidos y consensuados.

Las debilidades y necesidades operativas

La CRR necesita de una estructura para funcionar y no solamente voluntades. La pérdida del coordinador regional de riego y su reemplazo por un representante en la región de la Oficina Zonal, les afecta negativamente, en la medida en que se carecerá de una persona que les permita hacer el seguimiento y coordinación de las decisiones de la CRR.

Una limitante muy importante es la condición jurídica de la CRR, que no tienen una vida legal más allá de ser espacios de concertación, coordinación y diálogo. Debido a ello, la CRR carece de un espacio claro en la institucionalidad pública regional, el interés y compromiso de las autoridades regionales e incluso sectoriales es fluctuante, su Presidente carece de jerarquía funcionaria sobre los demás integrantes, y la CRR carece de capacidad jurídica para contratar, ordenar o ejecutar, quedando siempre en una posición de dependencia de lo que puedan hacer los servicios. En pocas palabras, no hay una institucionalidad jurídicamente constituida del riego y el drenaje a nivel de la región. Sin desmedro de ello, un avance ha sido el que el Intendente haya aprobado y ratificado el papel del SEREMI de Agricultura como responsable de presidir la CRR, pues ello de cierta forma acarrea un cierto reconocimiento y, a la vez, una obligación de rendir cuentas a la máxima autoridad regional.

Una segunda fuente de debilidades es la carencia de un presupuesto para la CRR. Los servicios que cumplen funciones en el ámbito del riego y el drenaje y, en especial, de la Ley 18.450, como son la DOH, el SAG o el INDAP, cuentan con presupuestos –limitados- que a duras penas, si acaso, cubren sus propios requerimientos. Se espera, sin embargo, que la CRR realice tareas que no son de una de estas instituciones en particular, sino de la CRR, por ejemplo, la formulación de una estrategia regional del riego. Lamentablemente, estas decisiones sobre responsabilidades no han venido acompañadas de acuerdos complementarios en materia de transferencia de recursos materiales, humanos y financieros, para uso de la CRR. Ello impone un límite muy fuerte a lo que se puede efectivamente hacer, sobre la base de la buena voluntad de los servicios.

Todo ello incide en que, en general, los directores de los servicios participen marginalmente en las reuniones, dejando a los técnicos gran parte de las responsabilidades. Sin recursos y con atribuciones muy limitadas para tomar decisiones, es poco lo que se puede hacer que requiera la participación de un Seremi o de un Director Regional de un servicio. La falta de una estrategia regional de riego también es un factor que incide en que los servicios no se interesen en participar más activamente.

Las debilidades operativas también afectan a otros actores del sistema en la región. Se detecta, en primer lugar, una importante escasez de buenos proyectistas y constructoras de obras de riego. No disponen en la actualidad de buenos sistemas de controles y de procedimientos que permitan sancionar a las empresas que no cumplen. A su vez, en la

Región se plantea que no tienen mecanismos para atraer a nuevas empresas y de esta forma estimular la competencia.

Por otra parte, las Universidades y el INIA no están haciendo un aporte en el tema, a pesar que disponen de profesionales, infraestructura y buen conocimiento de la realidad regional.

Los vínculos público-privados y el diálogo de políticas

Se estima que una importante debilidad en el posicionamiento del tema es la baja participación de los distintos agentes públicos y privados, que si no se revierte puede traer consecuencias importantes en las decisiones de inversión.

Los usuarios no están comprometidos con el riego, lo que se refleja, según los entrevistados en la baja participación en la discusión del Canal Victoria. Esta indiferencia tiene consecuencias en el interés de realizar inversiones complementarias.

Por otra parte, estiman que no existe sensibilidad en los parlamentarios para defender los proyectos, lo que le resta fuerza al tema y hace peligrar sus presupuestos. No se aprecia una estrategia para comprometer a SOFO, senadores y diputados. La percepción a nivel de los organismos planificadores regionales es que el tema riego está perdiendo prioridad. Está ganando terreno el sistema mueble-madera y el turismo.

Líneas del Plan de Fortalecimiento

El Plan de Fortalecimiento propuesto a partir del diálogo con la CRR-IX Región, contempla tres componentes:

Componente 1: Fortalecimiento de los espacios y mecanismos de diálogo y consulta

Componente 2. Estrategia regional de riego y relación entre el riego y el desarrollo regional

Componente 3: Fortalecimiento la capacidad operacional básica de la CRR

A continuación se resume el contenido y los alcances de cada uno de estos componentes.

Componente 1: Fortalecimiento de los espacios y mecanismos de diálogo y consulta

La CRR-IX Región estima que si se analiza la institucionalidad de riego como un sistema, se podría concluir que existen carencias muy importantes de comunicación y diálogo entre sus partes más importantes, a saber:

Entre la CNR y las CRR, en torno a las estrategias nacionales y regionales; los objetivos de corto, mediano y largo plazo del sistema; las modalidades técnicas y administrativas; los planes de trabajo; la división de responsabilidades y atribuciones; y la asignación de recursos a las partes

Entre la CRR y otras instancias públicas de la región, para articular la institucionalidad y las estrategias del riego a las del desarrollo sectorial agropecuario y del desarrollo regional

Entre los organismos públicos involucrados en el tema y el sector privado, actor central de cualquier estrategia de impulso al riego y al drenaje en el país

Entre los entes técnicos y los decisores políticos a nivel nacional y regional

Como resultado de estas fallas de comunicación, se elevan innecesariamente los costos de transacción, se cometen más errores, se pierden oportunidades, y, en definitiva, se tiene menor impacto, se es menor pertinente, y no se gastan o invierten los recursos públicos con toda la eficiencia que sería posible.

Por ello, este componente apunta a construir una verdadera cultura del diálogo y de la comunicación entre todos los involucrados en el sistema de fomento al riego y el drenaje en el país o, al menos, en la IX Región.

Actividades del componente:

Realizar un seminario o serie de reuniones, apoyadas con estudios, para consensuar una visión de mediano y largo plazo entre la CNR y las CRR, señalando aquello que se mantendrá y aquello que se espera modificar en distintos plazos

Dialogar entre la CNR y las CRR para convenir que las relaciones entre ambas instancias se deben basar en un principio de desconcentración y subsidiariedad, que permitan avanzar hacia una institucionalidad de riego que respete la heterogeneidad y la diversidad regional asumiendo que la CNR busca dar mayor poder a las instancias regionales.

Dialogar y convenir entre la CNR y la CRR, los espacios regulares, las reglas, y los métodos que permitan sostener un diálogo y un proceso de consulta sistemático entre los niveles central y regional.

Reforzar la participación del sector privado en los procesos del riego y del drenaje a nivel regional.

Reforzar el diálogo entre la CRR y los decisores políticos.

Mejorar los sistemas y procesos de información y difusión sobre la labor de la CNR y de las CRR, a nivel de cada región.

Impulsar un proceso de capacitación que permita a todos los organismos involucrados en la institucionalidad del riego y el drenaje, tener un mejor conocimiento mutuo y manejar un mismo lenguaje, como elementos básicos para una comunicación más eficaz al interior del sistema.

Impulsar una cultura de trato amable, de respeto mutuo, de diálogo, de información y consulta oportuna, entre la CRR y la CNR

Componente 2. Estrategia regional de riego y relación entre el riego y el desarrollo regional

La segunda gran debilidad que se desea enfrentar con el Plan de Fortalecimiento, es la de la planificación estratégica. Es importante destacar que a la par de la construcción del diagnóstico y el presente plan de fortalecimiento, la región ha iniciado un trabajo de elaboración de una estrategia regional de riego para la región, que puede ser el paso inicial al desarrollo de este plan de fortalecimiento.

Ello implica actuar en al menos los siguientes niveles:

En primer lugar, el diseño y aprobación de una buena Estrategia Regional de Riego (ERR)

En segundo lugar, la articulación entre la ERR, la Estrategia Regional Agropecuaria y la Estrategia de Desarrollo Regional. Sin esta relación, la ERR es una pieza aislada que no alcanzaría a expresar todo su potencial de orientación e impacto. Ello requerirá, además, de mejorar el conocimiento de las demandas y prioridades del sector privado en materia de riego y drenaje.

En tercer lugar, está la necesidad de mejorar la relación entre las inversiones en riego y drenaje a nivel 'micro', de proyectos individuales o grupos de proyectos, y los procesos posteriores de desarrollo y sus efectos productivos, económicos, sociales y ambientales.

Actividades del componente:

Elaborar la Estrategia Regional de Riego, disponiendo para ello de las atribuciones y de los recursos que permitan a la CRR definir y decidir sobre los estudios, asesorías, procesos de consulta pública y formas de diálogo con la institucionalidad sectorial y regional, que conduzcan a la formulación y aprobación de una ERR.

Realizar estudios que permitan conocer en profundidad cuales son las demandas y prioridades del sector privado regional en materia de riego y drenaje.

Elaborar estrategias e instrumentos que permitan a la CRR dar un seguimiento al uso y los efectos productivos, económicos, sociales y ambientales de las obras de riego y drenaje, a partir del momento de su inauguración o recepción.

Elaborar estrategias e instrumentos que permitan a la CRR brindar un mayor apoyo al proceso de ajuste que implica el paso de una condición de seco a una de riego, en el caso de agricultores pobres y campesinos mapuches.

Componente 3. Fortalecimiento la capacidad operacional básica de la CRR

El tercer componente es el esencial o el 'mínimo indispensable' para que la CRR pueda acometer las responsabilidades y funciones que se le encomiendan en la propuesta de Reglamento. Las capacidades mínimas a obtener, en el corto plazo, son las siguientes:

Recursos financieros en magnitudes compatibles con las funciones y tareas a realizar

Una capacidad operativa mínima, representada en un Gerente de Operaciones de la CRR, con dedicación de tiempo completo

Una revisión consensuada de los procedimientos técnicos y administrativos que se derivan de los concursos de la Ley 18.450 y, a partir de ello, una diálogo sobre las responsabilidades y atribuciones de la CRR y de la CNR, incluyendo las implicaciones en términos los recursos humanos, materiales y financieros

Actividades del componente:

Transferir recursos presupuestarios suficientes de la CNR a la CRR, para que ésta última pueda realizar las funciones definidas en el nuevo Reglamento de la CRR y en la Resolución 328-00.

Disponer de un Gerente de Operaciones, con recursos suficientes para que pueda llevar a cabo su labor

Realizar con carácter de urgente un diálogo sobre los procedimientos técnicos y administrativos de la Ley 18.450 y de su Reglamento, para ajustarlos y perfeccionarlos de manera consensuada entre la CNR y las CRR

Capacitar a la CRR en sistemas y métodos de evaluación de consultores y contratistas de riego

MATRIZ DE MARCO LÓGICO PARA PLAN DE FORTALECIMIENTO

IX REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin: Contribuir al desarrollo de la agricultura regional y al bienestar de los habitantes de sus sectores rurales	1. Crecimiento del PIB agrícola 2. Crecimiento del empleo agrícola y rural 3. Incidencia de la pobreza rural	1. Estadísticas de crecimiento económico regional, por sectores 2. Encuestas de empleo y encuesta CASEN	1. Se genera un contexto económico favorable a la inversión en el sector agropecuario en la IX Región. 2. Las inversiones en riego se complementan con otras inversiones para traducirse en un incremento de la productividad de la agricultura y del valor agregado en el sector agrario ampliado (agricultura, agroindustria y servicios)
Propósito: Mejorar el desempeño (efectividad, eficiencia y pertinencia) de la Comisión Regional de Riego – IX Región	1. Grado de cumplimiento de las responsabilidades y funciones de la CRR 2. Montos de inversión en riego en la región 3. Número de proyectos privados postulados y ejecutados, por año	1. Evaluación realizada por la CNR 2. Estadísticas de los Concursos de la Ley 18.450. 3. Otras estadísticas sobre inversión en riego, de los servicios de los Ministerios de Agricultura, Obras Públicas y	1. Se lleva a cabo un programa de descentralización de la CNR, con real transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos en favor de la CRR 2. Los máximos directivos regionales de las instituciones públicas que participan en la

		Planificación y Cooperación	participan en la CRR, se comprometen efectivamente en la gestión de la CRR.
Componentes: Componente 1: Fortalecimiento de los espacios y mecanismos de diálogo y consulta <i>Actividades del Componente 1</i> (1) Realizar un seminario o serie de reuniones, apoyadas con estudios, para consensuar una visión de mediano y largo plazo entre la CNR y las CRR, señalando aquello que se mantendrá y aquello que se espera modificar en distintos plazos (2) Dialogar entre la CNR y las CRR para convenir que las relaciones entre ambas instancias se deben basar en criterios que permitan avanzar hacia una institucionalidad de riego que respete la heterogeneidad y la diversidad regional (3) Dialogar y convenir entre la CNR y la CRR, los espacios regulares, las reglas, y los métodos que permitan sostener un diálogo y un proceso de consulta sistemático entre los niveles central y regional.	1. Agenda de cambios e innovaciones consensuada entre CNR y CRR 2. Responsabilidades, atribuciones y recursos transferidos por la CNR a la CRR 3. Procedimiento consensuado para el diálogo entre CRR y CNR 4. Calendario de reuniones y eventos de consulta y diálogo entre CRR y CNR 5. Participación de representantes del sector privado en actividades y procesos promovidos por la CRR 6. Reuniones y eventos de trabajo con representantes del sector político regional (alcaldes, diputados, senadores, líderes de partidos políticos,	1. Planes Anuales, Presupuestos y Memorias Anuales de la CNR y CRR 2. Actas de reuniones de trabajo, información y consulta entre CRR y CNR 3. Actas de sesiones de CRR 4. Encuesta de satisfacción a representantes de las principales organizaciones del sector privado en la región 5. Encuesta de satisfacción a representantes del sector político regional (alcaldes, diputados, senadores, líderes de partidos políticos, miembros del CORE, concejeros municipales, etc.) 6. Encuesta de satisfacción con la	1. Autoridades regionales de los servicios incorporados en la CRR, se comprometen efectivamente con dicha instancia 2. Gerente de Operaciones y Presidente de la CRR, ejercen un liderazgo efectivo

(4) Reforzar la participación del sector privado en los procesos del riego y del drenaje a nivel regional. (5) Reforzar el diálogo entre la CRR y los decisores políticos. (6) Mejorar los sistemas y procesos de información y difusión sobre la labor de la CNR y de las CRR, a nivel de cada región. (7) Impulsar un proceso de capacitación que permita a todos los organismos involucrados en la institucionalidad del riego y el drenaje, tener un mejor conocimiento mutuo y manejar un mismo lenguaje, como elementos básicos para una comunicación más eficaz al interior del sistema. (8) Impulsar una cultura de trato amable, de respeto mutuo, de diálogo, de información y consulta oportuna, entre la CRR y la CNR Componente 2. Estrategia regional de riego y relación entre el riego y el desarrollo regional	miembros del CORE, concejeros municipales, etc.)	calidad de las relaciones, a integrantes de la CNR y de la CRR	
---	---	---	--

(1) Elaborar la Estrategia Regional de Riego, disponiendo para ello de las atribuciones y de los recursos que permitan a la CRR definir y decidir sobre los estudios, asesorías, procesos de consulta pública y formas de diálogo con la institucionalidad sectorial y regional, que conduzcan a la formulación y aprobación de una ERR. (2) Realizar estudios que permitan conocer en profundidad cuales son las demandas y prioridades del sector privado regional en materia de riego y drenaje. (3) Elaborar estrategias e instrumentos que permitan a la CRR dar un seguimiento al uso y los efectos productivos, económicos, sociales y ambientales de las obras de riego y drenaje, a partir del momento de su inauguración o recepción. (4) Elaborar estrategias e instrumentos que permitan a la CRR brindar un mayor apoyo al proceso de ajuste que implica el paso de una condición de secano a una de riego, en el caso de	1. Estrategia Regional de Riego elaborada y validada con el sector privado y con autoridades públicas regionales 2. Estudio de demanda y prioridades del sector privado en materia de riego 3. Estudio de evaluación de los efectos e impactos de las inversiones en riego en la región 4. Metodología de apoyo al paso de condición de secano a una de riego, diseñada, validada y aplicada en un número significativo de casos	1. Estrategia regional de riego publicada oficialmente 2. Publicaciones con los estudios de demanda y prioridades del sector privado 3. Publicaciones con los estudios de evaluación de efectos e impactos de las inversiones en riego en la región 4. Informes de seguimiento y evaluación de los resultados de la metodología de apoyo al paso de condición de secano a riego	1. La CRR cuenta con las atribuciones y con los recursos financieros, humanos y materiales para poder diseñar, realizar y validar la ERR, los estudios de demanda y de efectos e impactos y de diseño, validación y aplicación de nuevas metodologías de trabajo con comuneros mapuches y otros agricultores pobres.
--	--	---	---

riego, en el caso de agricultores pobres y campesinos mapuches. Componente 3. Fortalecimiento la capacidad operacional básica de la CRR (1) Transferir recursos presupuestarios suficientes de la CNR a la CRR, para que ésta última pueda realizar las funciones definidas en el nuevo Reglamento de la CRR y en la Resolución 328-00. (2) Contratar a un Gerente de Operaciones, con recursos suficientes para que pueda llevar a cabo su labor (3) Realizar con carácter de urgente un diálogo sobre los procedimientos técnicos y administrativos de la Ley 18.450 y de su Reglamento, para ajustarlos y perfeccionarlos de manera consensuada entre la CNR y las CRR (4) Capacitar a la CRR en sistemas y métodos de evaluación de consultores y contratistas de riego			
	1. CRR cuenta con un Presupuesto Anual 2. CRR cuenta con un Gerente de Operaciones 3. Sistema de seguimiento y evaluación de consultores y contratistas de riego, en aplicación en la región	1. Informe Anual de la CRR, con un Anexo sobre presupuesto solicitado, presupuesto aprobado y presupuesto ejercido 2. Informe anual de labores del Gerente de Operaciones 3. Evaluación anual del desempeño del Gerente de Operaciones 4. Resultados publicados con la evaluación de los consultores y contratistas de riego en la región	1. Se aprueba por la CNR un Reglamento que exprese una política de descentralización a favor de las CRR 2. La CNR transfiere a las CRR las responsabilidades, atribuciones y recursos requeridos para que las CRR puedan cumplir con el Reglamento.

2. PRESUPUESTO

En el siguiente cuadro se presenta un cuadro tentativo del presupuesto de la implementación del plan de fortalecimiento de la CRR.

El ítem de estudios de preinversión no se encuentra especificado debido a que depende exclusivamente de la asignación presupuestaria que la CNR pueda efectivamente realizar para ser ejecutada en la primera región del país.

Componente	Actividad	Tiempo (meses)	Costo en miles de \$
1. Fortalecimiento de los espacios y mecanismos de diálogo y consulta	Realizar un para consensuar una visión de mediano y largo plazo entre la CNR y la CRR, señalando aquello	3	1.000
	Mejorar los sistemas y procesos de información y difusión sobre la CNR y de las CRR	12	3.300
	Impulsar un proceso de capacitación	6	6.000 (120 personas capacitadas a un costo de \$50 mil cada una)
2. Estrategia regional de riego y relación entre el riego y el desarrollo regional	Elaborar la estrategia regional de riego,	12	- 800 para procesos de consulta ciudadana para al estrategia de riego de la región - Montos para los estudios a definir según asignación que la CNR efectúe para este ítem - *** para difusión
3. Fortalecimiento de la capacidad operacional básica de la CRR	Contratar un apoyo profesional	12 meses	12.000
	Recursos para operación del apoyo profesional	12 meses	4.000
	Capacitar a la CRR en sistemas y métodos de evaluación de consultores y contratistas de riego	3 meses	1.500 (30 personas capacitadas a un costo de 50 mil cada una)
Total			27.800