



**MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

Montevideo, 28 de Marzo de 2016

Señor Presidente de la Asamblea General
Raúl Sendic
Presente

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

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

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

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

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

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

Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes

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

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

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

Las estimaciones más recientes indican que se estarían consumiendo anualmente entre 2,5 y 2,7 Km³ de agua con fines de riego. El volumen de agua que se está utilizando representa menos del 5% del volumen de agua que escurre en un año promedio (aproximadamente 92 mil millones de m³).

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

Posibilidades de expansión

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

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

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

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

- Se pretende que se garantice el caudal ecológico, y adicionalmente a esto que la autoridad de Aguas tenga la posibilidad de reservar una porción del volumen de agua disponible para futuros usuarios, tratando así de impedir la vulneración de usos futuros para el agua que hoy no se encuentren previstos.
- Que no se requiera ser productor rural para integrar la Sociedad Agraria de Riego (SAR), de esta manera se permite que los inversores de otro giro se puedan asociar. Con esta modificación, y en conjunto con los otros artículos propuestos, la figura de la SAR se vuelve más atractiva para aquellos que quieran invertir y/o desarrollar proyectos de riego. Asimismo, se prevé un estatuto tipo, para ordenar los requisitos que se deben cumplir para conformar una Sociedad Agraria de Riego.
- Al objeto de la SAR se agrega el drenaje y conducción.
- Pese a que la creación de las SARs data del año 1997, esta figura ha sido utilizada por pocas organizaciones de regantes para los proyectos de riego colectivos. Una de las principales razones reside en el inciso final del artículo 14, el cual prohíbe suspender el suministro de agua a los miembros de las sociedades del agua por de sanción al incumplimiento de las obligaciones, incluso el pago. Por eso se propone la modificación de dicho inciso disponiendo que se puede cortar el servicio de agua para riego, protegiendo los derechos al agua anteriores a realización de las obras hidráulicas que lo vinculan a la SAR.
- Se suma la previsión del control sobre la operación de las obras hidráulicas para que por éstas no se afecte la calidad de las aguas.
- Este tipo de inversiones en infraestructura de riego, represas, sistemas de conducción y sistemas de bombeo no tienen uso alternativo por lo que, para que la financiación de este tipo de obras resulte atractiva se requiere un plazo de concesión adecuado a la amortización, así como el marco normativo que ampare la permanencia del vínculo entre las obras de irrigación y las zonas o los titulares de las zonas regadas que dieron viabilidad al proyecto.
- Del artículo 7 a 12 se agregan nuevas disposiciones con respecto al riego.
- Se prevé que la figura de la SAR actúe como agente de percepción para el cobro del canon.
- Se propone en esta ley la creación de la figura de Operador de Sistema de Riego a fin de contribuir a la profesionalización de los servicios. Estos Operadores

serían fundamentalmente aquellas personas privadas, a quienes les interesa cofinanciar, construir y operar el sistema durante el tiempo de la concesión, obteniendo como contrapartida una remuneración.

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

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

- ✓ la alta inversión inicial, la cual no puede ser soportada integralmente por el sector público,
 - ✓ la complejidad de la construcción y de la operación de proyectos incluyendo represas de uso múltiple del recurso hídrico, que justifica el involucramiento del sector privado que puede aportar su "saber-hacer",
 - ✓ la propensión a los actores agrícolas a recibir un servicio de riego y drenaje de calidad, así como la capacidad por pagar por un servicio de tal calidad,
-
- Asimismo, para robustecer aún más la figura de las SARs, se propone que se pueda transmitir a sus socios el crédito generado por la ley de promoción de inversiones, a prorrata de su participación en la inversión realizada. Sin esta transmisión estos beneficios fiscales legales podrían quedar inutilizados, dado que, si bien el beneficiario de los créditos de la ley de inversiones es la SAR, ésta podría no tener renta suficiente para gozar de los mismos.
 - Por este artículo se habilita expresamente la conducción del agua a través de los cursos naturales, siempre respetando los caudales establecidos en el permiso y/o la concesión y a un programa de operación que prevenga los posibles daños ambientales.

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

DR. TABARÉ VÁZQUEZ
Presidente de la República
Período 2015 - 2020

PROYECTO DE LEY

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

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

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

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

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

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

La reglamentación establecerá el “Estatuto Tipo de estas Sociedades”

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

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

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

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

Artículo 5: Sustitúyase el artículo 21 de la Ley N° 16.858, de 3 de setiembre de 1997, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

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

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

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

Artículo 6: Sustitúyase el artículo 22 de la Ley N° 16.858, de 3 de setiembre de 1997, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

