

Debate sobre la Ley de Regadío

LAS dos preguntas formuladas por el señor Reyes Cox tienen dos puntos de vista desde los cuales se las puede considerar y contestar: el del propietario o capitalista, que puede poseer o adquirir terrenos de secano para ser regados por obras construídas por medio del Estado, y el de la colectividad en general, que por el aumento de la superficie regada y capacidad de producir de las tierras, obtiene un aumento de la capacidad útil de producción de la riqueza natural del país.

Desde el primer punto de vista, la respuesta obligada es la conveniencia que el Estado contribuya con una parte de los gastos que demande el regadío, porque así se va en ayuda del particular y le hará más pequeña la inversión que debe hacer para obtener el resultado de la especulación que significa ganarse la diferencia de precio entre el terreno de secano y el regado, descontada la inversión hecha en las obras de regadío.

Aun prescindiendo de esta especulación, la erogación fiscal a favor de los particulares presenta tres graves inconvenientes, a nuestro juicio: el poco interés y a veces la incapacidad de los propietarios para llevar a cabo la preparación y adaptación de los suelos de secano, con todas sus obras anexas de caminos, ciérrros, acequias, desagües, etc., para el

pronto y eficiente aprovechamiento de las tierras regadas y su rápida incorporación a la economía nacional, al tener en vista y quedar por demás satisfechos por la enorme y fácil ganancia que les representa el aumento del valor del terreno, sobre la cual ellos no han tenido acción o trabajo alguno.

Como segundo inconveniente, se deduce que la erogación fiscal produce una disminución del interés y control sobre la correcta y conveniente inversión de los fondos en obras de riego, que pueden no haberse estudiado completamente o que no sean francamente convenientes o económicas, especialmente desde el punto de vista agrícola. Es evidente que si los particulares deben pagar totalmente la inversión correspondiente a las obras de regadío, cuidarán y exigirán mucho más, sobre su estudio y conveniencia económica de efectuarlas, que si el Estado contribuye con el 50% de su costo, como ha sucedido en la práctica, según los datos indicados por el señor Reyes Cox.

Como tercer inconveniente, resalta la gran injusticia que significa la erogación de dineros de los contribuyentes, que no otra cosa son los recursos fiscales, a título gratuito, a ciertos particulares que resultan beneficiados, no sólo con estas sumas de las erogaciones fiscales a los propietarios, sino con las sumas resultantes

de las especulaciones sobre los terrenos. Se nos ha manifestado que, en algunos de los casos de las obras de regadío ya llevadas a cabo, se ha presentado la situación absurda que los propietarios de los terrenos por regar han realizado parte o el total de la ganancia correspondiente al mayor valor de los terrenos, vendiéndolos a otras personas sobre las cuales ha caído el peso del trabajo de incorporar los suelos a los cultivos de riego, sin recibir mayores ganancias, lo que los ha inducido, a veces, a retardar el cultivo de los terrenos regados, con los consiguientes inconvenientes para la economía nacional y solicitudes para rebajas de interés y otorgamiento de otras ventajas por parte del Fisco, para salvar la situación económica particular de los propietarios.

Hay que dejar constancia que la ayuda fiscal ha resultado aún mayor que la erogación del 50%, pues los intereses cobrados a los beneficiados son inferiores a los pagados a los tenedores de bonos fiscales, fuera de la pérdida por colocación de estos bonos, que ha sido de cargo del Fisco.

De estas consideraciones se desprende que es inconveniente para los intereses generales del país, y de una alta injusticia, que parte de los dineros pagados por los contribuyentes se destine, en forma de ayuda fiscal, a efectuar erogaciones a los propietarios de los terrenos por regar, quienes ganan la gran diferencia de dinero correspondiente a la especulación que se efectúa con éstos. Para evitar esta injusticia y darle a la comunidad todas las ventajas y ganancias que pueden procurarse las obras de regadío, debe, pues, efectuarse la expropiación de los terrenos por regar.

Pero, antes de seguir en estas observaciones, queremos calcular groseramente lo que ha significado y significará a nosotros, como contribuyentes, las erogacio-

nes fiscales a favor de los particulares, por las obras de regadío ya ejecutadas y por las que se encuentran en construcción.

El valor de la erogación fiscal de las obras ejecutadas es: (término medio 49,9% del valor total)... \$ 57.600.000

El valor de la erogación fiscal de las obras en construcción es: (calculado con el mismo porcentaje)... \$ 45.900.000

La diferencia aproximada de un 3,42% de interés sobre \$ 104.200.000, valor de las sumas reembolsables, por un período medio aproximado de 40 años, es: (entre el interés medio efectivo pagado por los bonos y el cobrado por las deudas)..... \$ 71.300.000

Erogación fiscal total
aproximada..... \$ 174.800.000

Según las cifras indicadas por el señor Reyes Cox, la superficie total por regarse con esta inversión sube a 193.862 hectáreas, de modo que la erogación fiscal representa un gasto de \$ 903 por hectárea. Son casi 175 millones de pesos que pagarán los contribuyentes para que se beneficien los propietarios de los terrenos regados.

Hay otra cifra sugestiva, también dada por el señor Reyes Cox: calcula que el incremento medio de la riqueza de los terrenos regados ha sido de \$ 1.500 por hectárea, para las 143.862 hectáreas de las obras terminadas, que han tenido un costo de \$ 803, de los cuales sólo \$ 403 van a ser reembolsados por los propietarios. De aquí, la utilidad que les ha producido a los dueños de estos terrenos ha

sido, en consecuencia, de \$ 1,900 por hectárea, o sea, 273,3 millones de pesos. Para el incremento de valor de las 50.000 hectáreas de las obras en construcción, adoptaremos la misma cifra de \$ 1,500 por hectárea y como tendrán probablemente un costo más alto de \$ 1.842 cada una, del cual hemos supuesto que la mitad sea reembolsada por los propietarios, o sea, \$ 921, resulta sólo una utilidad de \$ 1.382. A estas 50.000 hectáreas corresponde una utilidad de \$ 69.100.000, que agregada a la suma anterior da un total de \$ 342.400.000. En esta forma, los dueños de los terrenos obtienen una utilidad líquida, debida al alza del valor de los terrenos, igual a 1,96 veces la erogación fiscal extraída de los contribuyentes del país. Parece que estas cifras sirven para dejar en claro el absurdo y la injusticia que significan las disposiciones actuales de la ley de regadío y de las indicadas en el proyecto de la nueva ley de riego.

Los cálculos anteriores han sido hechos a base de los datos obtenidos en la Contraloría General de la República, de los cuales se desprende que las tres series de bonos de regadío, de 7-1, de 8-1, y 8-2% han sido emitidas a un tipo medio de 91,7% con un interés de 7,64%. Considerando la depreciación indicada representa un interés medio efectivo de 8,42%.

Conviene referirse también al argumento muy usado del incremento de contribuciones, producido por la explotación y nuevo avalúo de los terrenos regados, que compensaría las inversiones fiscales. En el caso que comentamos, tenemos 193.862 hectáreas, incluyendo las obras en construcción, cuyo aumento de valor puede estimarse en \$ 2.303, o sea, los \$ 1,500 de incremento medio de riqueza más el costo medio de \$ 803. Este mayor valor, afecto a las contribuciones sólo varios años después de hechas las inversiones fiscales, asciende a \$ 446.000.000. De la

contribución total de 6½ por mil que se cobra por los predios rurales, sólo el 2 por mil corresponde a ingresos fiscales, descontando la cuota para conservación de caminos y servicios municipales, lo que representa solamente \$ 892.000 anuales. Este incremento de contribuciones sólo alcanza a 0,51% de la erogación total fiscal aproximada. Y debe tenerse además en cuenta que el desarrollo de las zonas regadas exigirá mayores inversiones fiscales en obras públicas y servicios públicos en general, que consumirán el total o gran parte de este pequeño incremento de contribuciones.

Debe tenerse presente también que esta enorme erogación fiscal a favor de los particulares, que ha resultado en el hecho, en la construcción de las obras de riego, no fué consultada ni estuvo en la intención del legislador al promulgarse la ley de riego, pues ha provenido de una disposición que cubría al mayor costo eventual sobre el anteproyecto de las obras, para no recargarlo a los dueños de los terrenos, una vez aceptado por ellos la imposición de regar los suelos.

De todas estas consideraciones se deduce que, económicamente para el Fisco, las disposiciones actuales de la ley de regadío, que benefician a los dueños de los terrenos, son desastrosas para los contribuyentes del país. Estas mismas disposiciones subsisten, agravadas por la disminución del tipo de interés que se cobraría a los interesados, en el nuevo proyecto de ley, al no adoptarse la expropiación de los terrenos por regar. Hay que agregar además, como gastos fiscales, el costo del estudio y confección de los proyectos de las obras.

* * *

Desde el punto de vista de la colectividad y de las ventajas generales para el Es-

tado, es evidente que la transformación de una parte del territorio nacional en terrenos regados, gracias a obras emprendidas por el Estado, mirando al mayor progreso y aumento de la producción nacional, con fondos erogados por todos los contribuyentes, debe beneficiar a toda la colectividad. Esto sólo se puede conseguir adquiriendo previamente los terrenos de parte de los particulares, para que una vez sometidos a las transformaciones necesarias y aptos ya para los nuevos cultivos, sean devueltos a la propiedad privada para hacerlos producir, o se instituya alguna otra forma de obtener la producción por medio de concesiones o formación de cooperativas de colonos.

En esta forma, el mayor valor de los suelos agrícolas, que se debe única y totalmente a la acción del Estado, pasará a beneficio del Estado. Según los datos mencionados por el señor Reyes Cox y cálculos hechos para las obras en construcción, habrá un aumento de riqueza que alcanza a \$ 238.800.000.

La hijuelación o parcelación de los terrenos regados puede hacerse considerando la más conveniente distribución de los suelos para su cultivo, sea en hijuelas que constituyan cada una un nuevo fundo regado y sean rematadas a los agricultores, sea en parcelas bajo el régimen de colonización o de pequeños agricultores, que queden agrupados en cooperativas de producción. En todos los casos, mediante la expropiación y la limitación del derecho de propiedad que exige la función social que ésta debe desempeñar, pueden imponerse condiciones en cuanto a regularizar y hacer uniforme la producción agrícola en la zona recientemente regada. Sea con productos de consumo interno determinados, como de chacarería, por ejemplo, o con productos de exportación, debe obtenerse que el aumento de producción pueda significar eficaz y ven-

tajosamente un aumento de consumos locales de primera necesidad o de exportación agrícola.

La expropiación de los terrenos que se van a transformar en terrenos de riego aporta muchas ventajas; se puede hacer con mayor facilidad un programa de riego menos sujeto a los intereses particulares, que no presionarán para hacer determinadas soluciones, ya que no se van a beneficiar, como sucede ahora, con la especulación debida al alza del valor de los terrenos. Se podrá así hacer un estudio más completo, atendiendo a las condiciones de los servicios agrícolas y de comercio, que fijarán las zonas más convenientes por regar, considerando la producción agrícola de cada zona del país, de los productos que se puedan cosechar y de las conveniencias de intercambio comercial con el extranjero. Así, es evidente que, aunque para los intereses particulares pueda ser equivalente el riego de una hectárea de terreno en la zona de las provincias de Atacama o Coquimbo, por ejemplo, que en la de Concepción o Bio-Bío, con igual resultado económico, puede ser completamente diferente para la economía nacional y para los intereses generales del país. En el primer caso se aumentará la producción en una zona que no se abastece a sí misma, agrícolamente, y a donde hay que transportar productos agrícolas del sur, mientras que, en el segundo, sucede lo contrario; en el primero, el riego conducirá a ocupar productivamente mayor número de personas que en el sur, pues se tratará probablemente de hacer cultivos intensivos de chacarería o de árboles frutales, con dos cosechas en el año en algunos casos y producción agrícola por hectárea mucho mayor que en el sur; se dará trabajo así a mayor número de personas y el aumento de la producción agrícola, con referencia a la producción to-

tal del país, será mayor que el que se producirá en el sur; aunque en ambos casos el rendimiento económico del riego sea igual. Puede suceder aún que, con un rendimiento económico menor, será preferible para el país hacer las obras de riego en la zona norte, pues se podrán obtener productos de exportación, como fruta seca, etc., que convendrán para el intercambio comercial con el exterior y para mejorar la balanza internacional de pagos del país. Todas estas consideraciones no tienen cabida en ningún problema de regadío en que se favorezcan y se contemplen los intereses exclusivos de los dueños de terrenos. Es solo mediante la expropiación que puede hacerse efectiva esta obra que tiene una importancia vital, como que, según ha dicho el señor Reyes Cox, con las obras construídas, en construcción y en estudio, se llegará a aumentar en 35% la superficie agrícola regada y explotable del país, lo que debe representar a lo menos un incremento de 35% de la producción agrícola de los suelos de riego, ya que la calidad agrícola de los terrenos con regadío artificial debe suponerse sea por lo menos igual al término medio de la calidad de los suelos regados antes de emprender estas obras.

Un plan de riego de esta naturaleza debe ser continuado y obedecer a inversiones anuales constantes; no debe estar sujeto a alzas y bajas del presupuesto nacional. Es un plan a desarrollarse a largo plazo y las obras mismas exigen extensos y costosos estudios, un largo período de construcción y otro de explotación provisoria, destinado a atender un sinnúmero de eventualidades no previsibles. Hemos expuesto ya que, si se hubiera seguido esta política, habría quedado a favor del Fisco una suma de \$ 238.800.000 de utilidad por mayor valorización de los suelos regados. Con es-

tas utilidades convendría formar un fondo nacional de riego, de modo que ellas sirvieran para construir nuevas obras y desarrollar así un plan armónico, continuado y ascendente. El Departamento de Riego podría transformarse con ventajas en una Empresa del Estado, que a la vez de estudiar el problema hidráulico pudiera hacer o reunir los estudios del caso, en cuanto al problema agrícola y al comercial.

El desarrollo de un plan general de riego podría hacerse así con ventajas para el país, si se atendiera al máximo aprovechamiento para la economía nacional, de los cursos de agua, abarcando problemas como el de transformar valles completos de nuestro territorio, especialmente en la región del norte, en donde la calidad de las tierras y las condiciones del clima, al disponer de suelos regados, transformarán esas zonas en regiones agrícolas de primera clase.

Hay otro aspecto muy interesante para la economía nacional, que es preciso tener presente en las obras de regadío, especialmente en lo referente al máximo aprovechamiento de los cursos de agua: es la posibilidad de aprovechar conjuntamente las aguas para obtener energía hidro-eléctrica, que es una de las bases de la prosperidad y desarrollo de un país. En la actual ley, ni en el proyecto en estudio, no hay ninguna disposición que permita modificar las obras teniendo en vista el aprovechamiento inmediato o futuro de la energía eléctrica que se pudiera desarrollar. Sería conveniente hacer obligatorio y exigir, en el estudio de todas las soluciones de obras de riego, la consideración de dejar disponibles las caídas de agua del caso, sea para provecho inmediato o posterior. En la mayoría de los casos, probablemente, la acertada combinación de estos dos problemas, el regadío y el aprovechamiento de

energía, conducirá a hacer económico el riego o barata la energía eléctrica. El sistema de expropiación de las tierras por regarse facilitará, indudablemente, la solución conjunta de estos problemas, porque en el otro caso los dueños de terrenos se opondrán, en general, a las soluciones que por desarrollar el aprovechamiento de energía eléctrica puedan desmejorar o encarecer en parte el proyecto de regadío; pero cuyas ventajas podrán ser evidentes mirando el problema general desde el punto de vista de la economía nacional y no de la de los particulares.

Como medio de dar una preferencia a los dueños de los terrenos por regar, dentro del régimen de expropiación, parece conveniente tomar una disposición a su favor: exceptuar de la expropiación una porción de los suelos, a elección del propietario, que podría ser de un 5 a 10% de la superficie, de modo que formara una de las hijuelas regadas, digamos de 100 a 200 hectáreas, por ejemplo, que podría conservar el propietario. Pagaría al contado, por deducción del valor de las tierras expropiadas, el costo de los derechos de agua del caso, quedando en todo sujeto a las demás obligaciones que pudieran fijarse a las hijuelas resultantes de los terrenos regados expropiados, que se subastarían en remate público. Con una disposición de esta especie no se podrá argumentar que se lesiona ningún derecho, ya que se le concede al propietario una ganancia, que no resulta así desmesurada como actualmente.

Conviene también expresar, para eliminar cualquiera objeción o idea equivocada sobre la parcelación o hijuelación de los terrenos expropiados, una vez regados y preparados para los cultivos de riego, que no hay ninguna necesidad de

aplicar a éstos las disposiciones generales de grandes facilidades de pago y largos créditos de la Ley de Colonización Agrícola. Para estos terrenos habrá agricultores de otras regiones o nuevos agricultores con capitales suficientes que se interesarán en trabajar estos terrenos, en vez de otros, dado las grandes expectativas y ventajas que legítimamente deben cifrarse en la explotación agrícola de terrenos recién entregados a los cultivos de riego. Estos interesados podrán pagar al contado las hijuelas o parcelas que adquieran en subasta pública, reembolsándose así el Fisco, a corto plazo, de las inversiones hechas y pudiendo, por consiguiente, invertirse estos dineros en nuevas obras de regadío, especialmente al adoptarse la creación de una Empresa del Estado constructora de estas obras.

Dejamos así contestadas las dos preguntas formuladas por el señor Reyes Cox: a la primera, a nuestro juicio, el Estado no debe tomar para sí a su cargo parte alguna de las obras y debe exigir a los interesados el costo total de las mismas, formado por los gastos de expropiación, inspección, costo mismo, gastos posteriores de conservación y mejoramiento y gastos financieros e intereses pagados por las emisiones de bonos, ya que las utilidades que reciben los interesados sobrepasan con creces a todas estas sumas.

A la segunda, no parece conveniente exigir obligatoriamente a los interesados el arreglo y preparación de los suelos para dedicarlos a cultivos de riego, sino que es conveniente, para la economía general del país, que el Estado efectúe la expropiación de los terrenos, haga las obras de regadío, arregle y prepare los terrenos y proceda a su entrega a la explotación particular o cooperativa.