

El proyecto de nueva ley de regadío y las provincias del norte⁽¹⁾

INFORMABA la prensa en Junio de este año, que en esos días envió el Supremo Gobierno al Congreso un proyecto de «Nueva Ley de Regadío», que quizá por no haber sido analizado con detención, apoya en forma elogiosa un artículo de «El Diario Ilustrado» del 5 de Junio, y el editorial del mismo diario de fecha 6.

Se citan como disposiciones del mismo proyecto dignas de aplauso; que se someterá en adelante a la aprobación de los interesados un proyecto definitivo en vez de un ante-proyecto como lo prescribe la ley 4445; que sólo se ofrecerá a los mismo interesados proyectos que demuestren ser económicos y por lo mismo creadores de riqueza; que la obra no se dividirá en regadores, sino en partes o acciones de la misma; que la zona de riego obligatoria sólo se fija provisoriamente; que el período de explotación por

el Estado es flexible, puede alargarse o acortarse; que en ciertos casos se establece para la ejecución de tales obras una servidumbre en vez de una expropiación y, en fin se disminuye a 3% con 1% el interés y amortización que fijaba en 5% y 1% la ley 4445.

Se hace resaltar que esta rebaja de intereses, no es el único aporte del Estado, a la ejecución de estas obras, porque la misma ley establece que es de cargo del fisco el mayor costo real de las obras con relación al que aceptaron los canalistas al aprobar el proyecto, y también los intereses de las sumas que se vayan invirtiendo durante la construcción, además de los que correspondan al período de explotación por el Fisco.

Merecen asimismo comentarios favorables al autor del artículo del «Ilustrado» otras disposiciones como las que tienden a uniformar la unidad de medida de las aguas, las que reglamentan la intervención de los organismos administrativos o técnicos, en los cursos de agua, en su distribución, etc., y las disposiciones encaminadas a solucionar los conflictos entre los actuales regantes y aquellos que utilizarán las nuevas obras.

Termina el articulista copiando el siguiente artículo final:

(1) El presente estudio fué redactado por don Régulo Anguita, no para el Instituto de Ingenieros, sino para las Asociaciones de Canalistas de Coquimbo y Ovalle, pero como por una grave enfermedad no pudo concurrir a la sesión del Instituto en que debía hablar sobre el proyecto de que se trata, pidió al suserito, que leyera este memorandum, en sesión de 10 de Noviembre.—Eduardo Aguirre.

ARTÍCULO TRANSITORIO

«Respecto a las obras construídas o en construcción y las en tramitación con anterioridad a la presente ley, se autoriza al Presidente de la República para aplicarles las disposiciones precedentes, cualquiera que sea el estado de su construcción o de su tramitación legal y reglamentaria.

Podrá, por ejemplo, fijar nuevamente las zonas obligatorias afectadas por las obras definitivas o provisorias: cambiar, modificar o ampliar los proyectos, modificar los estatutos de las Asociaciones de Canalistas, organizar otras, o Juntas de Vigilancias, etc. (1)

El Decreto respectivo fijará el estado de tramitación en que deberán considerarse las obras construídas o en construcción de acuerdo con la presente ley.

Los pagos de intereses en exceso sobre el 3 por ciento que se hayan hecho hasta la fecha de dicho decreto, serán consideradas como amortizaciones extraordinarias a las deudas de riego de cada accionista».

En la publicación que se va a analizar, se apoyan las disposiciones de ese artículo con párrafos del mensaje en el cual se hace presente que tales disposiciones son indispensables para el arreglo de los problemas acumulados por más de 20 años de aplicación de leyes diferentes que hoy no admitirían otra solución.

(1) No aparece en la publicación que se comenta (quizá por haberse suprimido, antes de enviar el proyecto al Congreso) el siguiente párrafo de ese artículo que aparecía en algunas copias del proyecto, y que es de importancia capital para los interesados, en las obras que están en construcción.

«Tendrá también el Presidente de la República las facultades necesarias para efectuar la adaptación de las situaciones anteriores a las creadas por la presente ley».

Termina esa publicación con un párrafo del Mensaje que dice:

«La intervención del Estado en obras que tienden a valorizar exclusivamente bienes de un grupo de ciudadanos, a veces uno sólo, se justifica principalmente porque ellas son directamente reproductivas, importan creación de riquezas, y porque al propio tiempo que sus beneficiarios deben reembolsar al Fisco su valor, los impuestos directos e indirectos que nacen al constituirse el nuevo núcleo de producción agrícola, representan para el mismo Fisco una ganancia positiva».

Para que el público y los interesados aprecien lo que este proyecto de ley ofrece como contribución del Estado al fomento del regadío en nuestro territorio, es bueno recordar que en el propio «Departamento de Riego» de la D. G. de O. P., existen antecedentes que comprueban que en casi todas las obras importantes de tranques y canales de regadío realizadas en otros países, como Inglaterra, en la India, España, Italia, y Estados Unidos en California y otras regiones de la Unión, el Gobierno ha contribuído a la realización de los proyectos correspondientes no sólo con los estudios, con la ejecución de la obra, y el anticipo de los fondos necesarios, sino con cuotas en dinero que según los casos especiales y los diversos países alcanzan de un 40 a un 70% del costo total de esas obras; y terratenientes poseedores de los terrenos los han cubierto sólo la diferencia y con grandes facilidades de pago.

Justifican esta política de verdadero fomento del regadío innumerables razones de entre las cuales anotaremos las más importantes:

Las obras de riego que debe emprender el Estado, están limitadas a aquellas que por su importancia o cuantía, escapan a la capacidad financiera de los

terratenientes interesados, o a aquéllas, que por aparecer a primera vista anti-económicas o de peligrosa financiación, en zonas áridas con pocas lluvias y con cursos de agua muy variables, escasos, etc., se presentan como negocios poco atractivos para la iniciativa particular.

Todas las demás obras que constituyen negocio, o están ejecutadas o quedan dentro de la zona de influencia y capacidad financiera de los particulares.

Sabido es también que por razones de todos conocidas, al Estado le cuesta en general la ejecución de cualquiera obra, hasta un 40% más que a los particulares; de aquí que los interesados no le confíen al Fisco la ejecución de estas obras, sino cuando las ventajas que se le ofrezcan sean mayores que el encarecimiento en referencia, o cuando no encuentren otro medio práctico de realizar tales obras.

Los Gobiernos son los socios más directos de estas obras, porque al poco tiempo de ejecutadas empiezan a recibir la contribución directa correspondiente, al aumento de valor de los terrenos regados, y las del aumento de las rentas de sus poseedores, además de todas las contribuciones indirectas y de aquéllas que derivan del aumento de producción. Es natural, en consecuencia, que contribuya como socio a la realización de estas obras con una cuota en relación con la participación que percibirá en el futuro.

Las obras de regadío, como las de ferrocarriles y las de los puertos, son obras públicas de interés general, y aunque valoricen como dice el mensaje «exclusivamente bienes de un grupo de ciudadanos, a veces de uno sólo» tal valorización no es ni el único, ni el principal beneficio que de ellas recibe el Estado.

Los ferrocarriles transversales, como los de Curicó a Hualañé, Temuco a Carahue, Paloma a Juntas y el más recientemente terminado de Loncoche a Villa-

rica, han valorizado, exclusivamente, como se dice de las obras de riego, los predios de un solo un grupo de propietarios, y, sin embargo, todos ellos se han construídos totalmente con fondos fiscales y sin exigirles a tales propietarios que contribuyan ni siquiera con parte del valor de dichas obras.

Muchos millones de pesos ha invertido el Fisco en obras de puertos especialmente en Valparaíso, Antofagasta, San Antonio, Talcahuano, Iquique, etc., sin que a nadie se le haya ocurrido, que los propietarios dueños de propiedades urbanas en esos puertos, que constituyen sólo un grupo de ciudadanos y son los más directamente beneficiados, deben reembolsar al Estado el valor de tales obras o siquiera una fracción de ellas.

En la práctica, ocurre con frecuencia que en la mayoría de los casos, en los ferrocarriles transversales, por ejemplo, las tarifas no cubren intereses y amortización del capital invertido, en algunos como el de San Pedro a Quintero ni siquiera pagan los gastos de explotación. Y en los puertos, los propietarios de los predios urbanos y vecinos, que son los más beneficiados no aportan cuotas especiales a la ejecución de esas obras, sino en la misma proporción que el resto de los habitantes del país, que indirectamente contribuimos a la realización de tales obras, al pagar el recargo en los precios de los productos importados, o con las tarifas que pagan los cereales o materias primas que se envían al exterior.

Las obras que emprenda el Fisco no pueden ni deben tratarse como negocios comerciales, de aquí que esas inversiones tienen amplia justificación como política de gobierno y son por todos conceptos encomiables y de verdadero espíritu de fomento. El estado debe tender al más amplio y rápido progreso del territorio nacional, a entregar, si es posible, a la

explotación todas las zonas hasta hoy improductivas o poco productivas, a aumentar la zona cultivada, etc., por medio de la ejecución de las obras que sean necesarias, aunque en los primeros 20 o 50 años no resulten reproductivas, porque para un país que tiene vida ilimitada, esos 20 o 50 años son sólo un momento de su existencia o de su historia.

La aprobación por el Congreso del nuevo proyecto de Ley de Riego en la forma presentada por el Gobierno sería de muy graves consecuencias para la zona norte del país, que es la que más necesita de esta clase de obras, con las cuales no sólo se beneficiarán los actuales terratenientes, sino el país entero que no puede sino interesarse en que se entreguen al cultivo terrenos de otras regiones que contribuyan a aumentar la variedad y riqueza de sus productos con cultivos inherentes a zonas más cálidas de nuestro territorio.

La inseguridad de las lluvias y por lo mismo de los cursos de agua en las provincias del norte, es la causa de que los terrenos de calidad superior (quizás los mejores del país) susceptibles de ser regados con importantes y costosas obras, no valgan hoy ni siquiera el 10% del precio que tendrán esos mismos terrenos después de regados.

El artículo 2.º del proyecto de ley, dice que el proyecto definitivo por ejecutar se presentará a la aprobación de los interesados, si ese estudio con su presupuesto «demostrare que su realización es económica». Disposición que a no dudarlo ha querido traducir lo que dispone el inciso final del artículo 4 de la Ley 4445, esto es, que las obras se llevarán a cabo si revisten interés general

«cuando el precio actual de los terrenos más el costo de las obras por construir, sea inferior al valor comercial de los terrenos regados similares, de la misma región».

Nadie ignora que en la zona norte están ya ejecutadas las obras de riego que estaban al alcance de la capacidad económica de los interesados o que eran relativamente fáciles; que por lo mismo sólo quedan para ser construídas por el Fisco obras difíciles y de costo muy elevado, derivado de precarias condiciones hidrológicas y topográficas.

Por estas razones es casi seguro que el costo de las obras de riego que podría presentar el Fisco a los interesados representaría el 80% al 90% del valor del terreno regado después de ejecutadas las obras. Terminadas esas obras quedarán los propietarios que no tuvieren otros bienes o dinero, con una deuda preferente al Fisco que alcanzaría a muy próximamente el 85% de su haber.

El artículo 28 del proyecto impone a los interesados la obligación de preparar sus terrenos para efectuar el riego en condiciones eficientes y el 29 dice que la Caja de Crédito Agrario podrá conceder préstamos con este objeto a los interesados que lo soliciten. Se trata según la redacción del mismo artículo, no de una obligación de esa institución sino de una probabilidad de que ella resuelva, o no, conceder el préstamo que se solicita.

Por otra parte, ¿qué préstamo puede conceder esa Caja u otra institución de crédito cualquiera a quien debe el 85% de lo que posee?

De aquí que la Ley como está concebida arrastrará a un fracaso seguro a los actuales propietarios de terrenos que no tengan otros bienes que esos terrenos por regar. Y éstos, últimos son los más

ción y a quienes como se ha comprobado en otros países con las primeras obras de esta naturaleza ejecutadas en Estados Unidos, por ejemplo, conviene para el éxito en los cultivos de los terrenos por regar, mantener en esos terrenos que han explotado durante largos años.

No sería raro que los propietarios a quienes se presentaran proyectos de acuerdo con esta nueva Ley, se negaran a aprobarlos, ya que para ellos el riego importaría un verdadero *presente griego de deudas* cuantiosas, imposibles de cumplir, aunque sean a un interés y amortización total de 4%, porque esas deudas los llevarían, a corto plazo, a la venta forzada de sus predios.

Como no hay proyectos más económicos que presentar, como los antieconómicos no pueden realizarse con este proyecto de ley y como los realizables no les convendría aceptarlos a los interesados, se llega a la conclusión clara de que este proyecto de Ley *no contempla en forma alguna el fomento del riego en las provincias del norte del país*, y se puede tal vez asegurar que si se despacha esa ley en la forma presentada, no se podrá ejecutar con ella ninguna obra en esa importante y rica zona del territorio.

Ese proyecto de ley se ha elaborado quizá tomando en cuenta solamente las zonas central y sur, en que los terrenos de secano tienen un valor por lo menos comparable con los de riego. En efecto, los terrenos no regados en la zona central tienen un valor comprendido entre el 20 y el 35% de los de riego; y como además la abundancia de las lluvias, la constancia de los cursos de agua y las facilidades topográficas permiten proyectar obras económicas, el valor de tales obras puede importar en definitiva un 30 a un 50% a lo más, del valor de los terrenos después de regados.

Con tales obras, los terratenientes po-

drían quedar tal vez con deudas razonables y en situación de obtener algún crédito con que iniciar la explotación de sus terrenos, aunque ese proyecto de ley ni aun para ellos es tan favorable como se necesita.

Tal vez la única justificación de este proyecto, está en que sin disponer la Ley 4445, expresamente, que el Fisco contribuya con una cuota de cierta importancia a la realización de obras de riego, se han podido iniciar y llevar a cabo con ella, algunas importantes obras en la zona norte, entre las cuales hay varias en construcción.

El criterio amplio y de bien entendido fomento del riego en la zona norte, con que el Departamento de Riego aplicó la Ley 4445, hizo posible la ejecución de las obras en referencia. En efecto, se presentó a los interesados anteproyectos económicos, en que no se había estimado más que el valor de las obras propiamente tales y sin agregarles otros recargos que el nuevo proyecto de ley ordena considerar en el costo total.

Fué así como se pudo obtener la aceptación, por escritura pública de esos anteproyectos por más del 33% de los interesados, pero con la *declaración expresa* de que el valor reembolsable al Fisco de las obras por los futuros regantes sería *definitivo* y no podría exceder del presupuesto aceptado para el anteproyecto, pues cualquier exceso debía ser de cuenta fiscal.

Tanto porque los anteproyectos no permiten apreciar bien el valor de las obras, como porque la Ley 4445 no ordenaba incluir muchas partidas que forman parte del valor total de ellas, resultaron aceptables para los interesados las sumas que debían reconocer (alrededor de \$ 800 por Ha.) como de abono al Fisco.

El nuevo proyecto de ley no ofrece a los interesados otro aporte fiscal que el

que puede resultar de errores o encarecimiento que pudieran producirse en la ejecución de un proyecto definitivo. Bien pobre es ese ofrecimiento para el fomento del regadío, porque los presupuestos de los proyectos definitivos difieren poco del costo de ejecución de las obras. Y porque los errores de poca importancia que puedan resultar de la mayor o menor superficie por regar, o sea, los que afectan al éxito de las mismas obras, no pasarán de los inevitables en toda obra de ingeniería.

El único beneficio real para los futuros regantes, que se consulta en el proyecto de ley que se analiza, está en la rebaja del interés de las deudas de riego, de 5% que fija la Ley 4445 a 3% en el nuevo proyecto, con un servicio total de 4% en vez del 6% en vigencia.

Este beneficio no es, con todo, tan importante que compense o anule la mayor parte siquiera de los inconvenientes de este proyecto de ley. Tampoco puede decirse que esta rebaja de interés importa una medida especial de franco fomento al riego, porque no sería la única puesta en práctica en los últimos tiempos y porque es más bien una consecuencia de la rebaja general de los intereses, propiciada por el Gobierno en este último tiempo.

La Ley 5758, promulgada a fines de 1935, que soluciona problemas derivados de la aplicación del Decreto-ley 308, sobre habitaciones baratas ley; que fué estudiada y propiciada por la Caja de Crédito Hipotecario, que es institución semi-fiscal, ordena convertir las deudas de los propietarios beneficiados por esa ley, a otras con un interés de 3% y una amortización de 1%, o sea, con un servicio total de 4%, igual al que se propone en el nuevo proyecto de ley. Y todavía esa ley es mucho más favorable a los deudores, porque ordena reducirles sus deudas en

33,33% a los que puedan pagarla anticipadamente.

El artículo transitorio final del proyecto de ley, reviste evidente gravedad para los interesados en las obras que están aún en construcción. Ese artículo faculta al Presidente de la República para aplicar a esas obras las disposiciones de la nueva ley, cualquiera que sea el estado de tramitación en que se encuentren.

Si se interpretaran a la letra las disposiciones de ese artículo, el Departamento de Riego, por cuenta del Fisco, podría prescindir del valor de las obras aceptado por escritura pública por los interesados y obligarlos a aceptar el costo total y definitivo de ellas, lo que, como se ha comentado, importa en resumen para los interesados la pérdida de sus predios.

¿En qué quedarían entonces los convenios aceptados por escritura pública? ¿Es concebible que se proyecte una disposición legal que anule escrituras públicas libremente convenidas por los interesados y aceptadas por el Fisco, que ordenó la ejecución de las obras?

Esa disposición debe modificarse estableciendo, como es lógico, que la adaptación se hará en todo aquello que no afecte al valor de las obras que se comprometieron a abonar al Fisco los interesados y que consta de escrituras públicas, como asimismo las otras estipulaciones o convenios que decidieron a los interesados a prestar su aprobación a los proyectos en construcción.

De lo expuesto se desprende que para tener una ley de verdadero fomento del regadío en nuestro territorio, se impone que se modifique el proyecto de ley enviado al Congreso, tomando en cuenta las ideas que se anotan a continuación:

1) El Fisco (que es un verdadero socio

de los actuales terratenientes interesados en el riego de sus terrenos), puesto que va a percibir las contribuciones directas e indirectas, resultantes del nuevo avalúo de los terrenos después de regados, debe contribuir con el capital que representa al 3% de interés con 1% de amortización el aumento de contribuciones que le reportará la ejecución de las obras.

2) Como *fomento* a la ejecución de estas obras, que le solucionan al mismo Fisco importantes problemas sociales, debe contribuir también con una segunda cuota que podría llamarse de *fomento de regadío* y que podría ser variable para cada zona del país. La fijación de esta *cuota, de la cual depende que se hagan, o no* las obras de riego en las *provincias del norte*, estaría subordinada al mayor o menor interés que tenga el Gobierno en que se rieguen determinadas regiones del país, debiendo contemplarse en todo caso la situación de los actuales poseedores de las tierras, a quienes no debe afectar el costo total de las obras por construir, *sino hasta en un cincuenta por ciento del valor que tendrán los terrenos después de regados*. Deudas más altas importarían un fracaso seguro para los actuales dueños y casi el desalojamiento de los terrenos que hoy cultivan.

Si no se abrieran paso las ideas anteriormente expuestas, o si se estimara que el Fisco debe hacer inversiones sólo en obras que queden de *su propiedad*, habría llegado el caso de que se contemple en la ley, que el Fisco *será dueño de los grandes tranques, canales* u otras obras que construya; y en ese caso sólo debería exigir a los terratenientes, que le reembolsen con 3% de interés y 1% de amortización, *una parte del valor* de las obras, (30% por ejemplo) sin perjuicio de cobrar también anualmente los gastos de explotación.

Los dueños de los terrenos por regar no pueden tener interés especial en ser dueños de las obras, como no lo tienen en que sean de *su propiedad* los ríos, ferrocarriles y puertos que usan y necesitan. Tienen sí interés en que las tarifas u otros gastos no sean prohibitivos y les permitan una remuneración razonable de sus capitales y explotaciones, y por eso sólo se contentarían con que el reembolso de parte de la inversión fuera aceptable y con que los gastos de explotación de las obras no los coloquen en situación de inferioridad, con relación a los que explotan por su cuenta obras de su propiedad.

Santiago, Septiembre de 1936.