

INTERVENCION EN LA AGRICULTURA Y LA PLANIFICACION REGIONAL

Por
FEDERICO BALBONTIN
Dr. Ingeniero Agrónomo

PUEDE admitirse sin reparos, a mi juicio, que la intervención del Estado en la planificación regional de la agricultura, donde se manifiesta con la máxima importancia, es en la selección de las obras fundamentales de infraestructura de los regadíos; las grandes zonas regables cambian la agricultura de las regiones.

En un país árido como España, el agua es casi más importante que el propio suelo para la producción agraria. La irregularidad anual del régimen pluviométrico, su parvedad y las características de las temperaturas durante los períodos de cultivo, determinan que la demanda de agua de riego, o sea, la diferencia entre la evapotranspiración potencial y la precipitación acuosa, resulte superior a los 300 mm. anuales en un 75 por 100 de las tierras.

El primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas data de 1902; la creación de las Confederaciones Hidrográficas (1927), la de la OPER (1933) y la del INC (1939) son los hitos principales de la progresiva participación del Estado en la creación de nuevos regadíos. Estos programas se incorporan a partir de 1964 a los sucesivos Planes de Desarrollo Económico Social, dándose cada vez más relevancia al Ministerio de Agricultura en la planificación de los regadíos. Sin embargo, tanto la decisión sobre el comienzo de las grandes obras hidráulicas como la administración del agua de riego, quedan bajo la dependencia del Ministerio de Obras Públicas.

El uso múltiple del agua para habitación, industria y agricultura, parece justificar su tratamiento en cuanto a regulación, distribución y administración de recursos, a través de un Organismo independiente, que pueda resolver los conflictos de intereses con un criterio objetivo. Pero, lógicamente, este planteamiento puede tener y de hecho

ha tenido como consecuencia, en muchos casos, el que la agricultura de regadío sea poco más que un producto residual de otros sectores económicos. He aquí una circunstancia capaz de ocasionar desequilibrios entre las agriculturas regionales por virtud de una intervención del Estado.

Tales desequilibrios provocados por causas indirectas, deben tener su justificación, en cada caso, y no es mi propósito, entrar en el análisis de ese problema. Lo que deseo es hacer una crítica del sistema vigente hoy para determinar la prioridad de actuación del Estado en las diferentes zonas regables dentro del conjunto de todas las que han sido estudiadas.

Es sabido que el ritmo de la creación de regadíos por el Estado, experimentó una desaceleración hacia los años sesenta, como consecuencia del Informe del Banco Mundial, que recomendó terminar las obras de transformación ya iniciadas antes de empezar otras nuevas y estudiar comparativamente la conveniencia económica de las que en el futuro se proyectasen, a fin de acometer primero las que presentasen mejores índices de viabilidad.

De los estudios realizados se deduce el siguiente resumen:

<i>Relación B/C</i>	<i>N.º de zonas</i>	<i>Calificación</i>	<i>Superficie-Ha.</i>
Mayor de 2,0	57	Muy buena	892.714
De 1,5 a 2,0	18	Buena	314.601
De 1,0 a 1,5	11	Regular	184.920
Menor de 1,0	5	No rentable	40.177
TOTALES	91		1.432.412

Desde el punto de vista de la economía nacional esta manera de seleccionar las inversiones en obras de riego es, sin duda, correcta, puesto que permite obtener los máximos resultados globales con los recursos presupuestarios, siempre limitados, de que dispone la Administración Pública. Sin embargo, forzoso es reconocer que el procedimiento tiende a producir desequilibrios regionales y algunos se están produciendo ya en diversos lugares de España.

Mi modesta opinión, expresada cuando he tenido oportunidad para ello, es la de que no se debe centralizar la decisión sobre la prioridad de las obras de riego y que el índice B/C de una transformación habría de efectuar solamente al grado de los auxilios económicos otorgables por el Estado. Dicho de otro modo, los criterios de planificación de los regadíos, podrían basarse en los estudios de via-

bilidad simplemente para establecer si la transformación de una zona determinada es factible desde el punto de vista económico y para fijar los auxilios que en forma de subvenciones, préstamos y asistencia técnica ha de ofrecer el Estado para la realización de las obras de acuerdo con su rentabilidad económica. La iniciativa de las actuaciones debe partir, en todo caso, de los propios beneficiarios a través de las organizaciones locales, provinciales y regionales.

Otro criterio de selección complementario del anterior, y siempre dentro del marco de la viabilidad, será el de las producciones deseables en los nuevos regadíos. Se espera obtener de ellos cereales, pienso, aceites vegetales, proteínas básicas, fibra de algodón y azúcar, hasta cubrir en lo posible nuestras necesidades. Se sabe que el cultivo de la soja no acaba de prender en España a pesar de los estímulos que, periódicamente, desde hace más de cuarenta años, se le viene dando; pero se olvida que en calidad y rendimiento de alfalfa vamos a la cabeza entre todos los países del mundo. Se dice que la cebada de ciclo corto con 40/60 quintales métricos de rendimiento por hectárea en regadío, desplaza al maíz porque sus rendimientos son análogos al no utilizarse variedades idóneas y porque su cultivo es más complicado; pero se olvida que los híbridos simples de comercialización más reciente alcanzan sin dificultad rendimientos del orden de los 100/120 quintales métricos por hectárea y que bastaría que el SENPA organizase el secado y el pago contra recepción desde la cosechadora, para que pudiéramos convertirnos en exportadores como Francia. En fin, del azúcar basta decir que ya empiezan a preocupar los excedentes para la próxima campaña.

Lo que ocurre, y es la conclusión a la que podemos llegar, sobre este aspecto de las producciones deseables en los nuevos regadíos, es que han de fomentarse de acuerdo con su vocación natural productiva y quizá que la administración del agua de riego no debe estar en manos de los constructores de las obras, sino de quienes son responsables de la política de la producción agraria.

En apoyo de esta opinión es oportuno recordar que, según datos del Ministerio de Obras Públicas, la demanda futura de recursos hidráulicos con una población de 48 millones de habitantes y 3,8 millones de hectáreas regadas sería en España de 5.100 hectáreas cúbicas para habitación e industria y de 35.000 hectáreas cúbicas para regadíos, lo que pone de manifiesto la enorme importancia de las necesidades de la agricultura frente a los otros sectores.

Vemos, pues, cómo el Estado, a través de los Ministerios de Obras

Públicas, Agricultura y Planificación del Desarrollo, interviene en la planificación de los regadíos con criterios no siempre fáciles de coordinar. Pero no hay que olvidar al Ministerio de Hacienda, que es el que dice la última palabra al aprobar las dotaciones presupuestarias, las cuales son específicas para cada zona regable, de acuerdo con el sistema de Presupuestos por Programas. El criterio del Ministerio de Hacienda, lógico indudablemente, es el de que no se autoricen inversiones que no ofrezcan una relación B/C suficientemente satisfactoria. Esto merece un breve comentario.

Es sabido que los procedimientos clásicos de evaluación de un proyecto de regadío, consisten en comparar el valor del precio o su renta antes y después de la transformación y ver si la diferencia compensa al capital invertido. En cambio los procedimientos modernos —made in USA— relación B/C y TIR, aunque en el fondo son la misma cosa, no establecen esa comparación, sino que analizan el resultado de la inversión considerada en sí misma. Esto, en las circunstancias actuales, tiene como consecuencia el que a los ojos de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, cualquier inversión en regadíos aparezca como ruinoso.

En efecto, según datos publicados por uno de nuestros socios, el profesor CAMILLERI, en el Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto (agosto de 1975), la relación de intercambio de la empresa agraria en España ha tenido, en los últimos años, la evolución siguiente:

AÑOS	<i>Precios percibidos</i> / <i>Precios pagados</i>
1964	100
1971	86,8
1972	88,6
1973	87,0
1974	72,0
1975/3	73,2

Con estas cifras a la vista, es evidente que al actualizar los índices de B/C de un Programa de riegos determinado para someterle a la consideración del Ministerio de Hacienda, ese índice en muchos casos se queda por debajo de la unidad. Cualquier otro tipo de inversión —minería, industria, formación profesional— resultará más conveniente para la economía nacional.

Por ello, lo correcto es tener en cuenta el valor añadido que corresponde a cualquier transformación de secano en regadío en nues-

tro país y en todo caso que la producción agraria, energía solar almacenada, debe incluirse dentro de la estrategia general de la investigación, obtención y administración de recursos energéticos.

Como resumen de esta breve comunicación pueden establecerse las siguientes conclusiones:

- a) La intervención del Estado en las grandes zonas regables, debe contar siempre con la participación de los presuntos beneficiarios a través de las organizaciones locales, provinciales y regionales.
 - b) Reconocida la necesidad de que el Estado intervenga en la regulación, distribución y administración de los recursos hidráulicos de un país árido como España, dichas funciones deberían estar a cargo de un Organismo especial de máximo rango dentro de la Administración Pública, cuya estructura fuese congruente con la importancia relativa de los distintos usos del agua.
 - c) La planificación de los regadíos debe consistir en el estudio de las posibilidades totales existentes, con aguas superficiales y subterráneas, que se traduzca en estímulos a la iniciativa privada, ponderados, en cada caso, de acuerdo con la viabilidad económica de la transformación y el interés de las producciones agrarias más adecuadas a las características zonales.
-