

EL PROYECTO DE RIEGO ARENAL-TEMPISQUE Y LOS CAMBIOS EN SUS PROPUESTAS ORIGINALES¹

Olga Villalta

Resumen

El artículo propone dos aspectos centrales:

a) Una caracterización básica de los antecedentes y estructura general del Proyecto de Riego Arenal-Tempisque y b) Un análisis crítico de los cambios dados en dos propuestas centrales del proyecto: Reforma Agraria y creación de un Sistema de Producción Agroindustrial. Lo anterior posibilita una comprensión global del proyecto aportando elementos para entender su desarrollo actual.

PRESENTACION

El Proyecto de Riego Arenal-Tempisque (PRAT) es una iniciativa que procedió exclusivamente, del Estado costarricense, y tenía como meta la modernización del país. Ello se lograría a través de la diversificación de la estructura productiva y difusión del desarrollo capitalista. Dentro de este contexto se aprobó la ejecución del PRAT, enmarcado, dentro de una estrategia de Desarrollo Rural Integrado que proponía mejorar las condiciones socioeconómicas de la región.

Abstract

This article proposes two main aspects:

a) a basic characterization of antecedents and general structure of Arenal-Tempisque irrigation project, and b) a critical analysis of given changes in two of the main proposals of the project: agrarian reform and the creation of a system for industrial farming production. The mentioned aspects make possible a total comprehension of the project contributing with elements to understand the present development.

El artículo presenta en la primera parte una caracterización básica del Proyecto, sus antecedentes y estructura general. En la segunda parte, se expone un análisis crítico de los cambios que se han producido alrededor de dos propuestas centrales: Una Reforma Agraria profunda y la creación de un Sistema de Producción Agroindustrial. El desarrollo de esos temas se considera indispensable para tener una comprensión global del desarrollo actual del PRAT.

I. ESTRUCTURA GENERAL DEL PRAT

A. Antecedentes

Los antecedentes específicos del PRAT se remontan a la década del cincuenta: a principios de esta década y hasta 1955, técnicos del Instituto Interamericano de Asuntos Agrícolas de Estados Unidos de Norteamérica, realizaron

¹ Este artículo expone algunos resultados de la investigación. "El Proyecto de Riego Arenal-Tempisque y su impacto socioeconómico en la provincia de Guanacaste", adscrito al Programa de Desarrollo Rural del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. El estudio se desarrolló conjuntamente con la Sede Universitaria de Guana-

estudios en el Valle del Tempisque, dirigidos a formular un proyecto de riego². No obstante dichas acciones no fructificaron y no fue sino hasta principios de la década siguiente que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), retomó los estudios citados y el 13 de julio de 1973, por decreto nº 3078, se creó la "Comisión coordinadora para el Estudio de Riego y Drenaje". Esta comisión analizó las posibilidades de traspasar las aguas de la Vertiente Atlántica a la del Pacífico, aprovechando el caudal generado por el Proyecto Hidroeléctrico de Arenal.

La construcción por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) del Proyecto Hidroeléctrico Arenal, crea condiciones técnicas excepcionales favorables para el desarrollo de la irrigación: el trasvase de aguas de la vertiente del Atlántico a la del Pacífico que el Proyecto Hidroeléctrico provocaba, abre la posibilidad de irrigar vastas extensiones de tierra sin incurrir en mayores gastos por construcción de represas dado que el Proyecto Hidroeléctrico asumirá dichos costos (Rodríguez, 1988: 175).

Un año después, 1974, la Comisión citada pasó a constituirse en "Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Cuenca Baja del Río Tempisque" (CODEINTE), que definió los objetivos del Proyecto de Riego y ordenó la elaboración del Plan Maestro que guiaría la ejecución del PRAT³. Las gestiones de esa Comisión Coordinadora hicieron posible la creación del Departamento de Riego y Avenamiento, adscrito al Servicio Nacional de Electricidad (SNE), por decreto ejecutivo nº 10148 del 15 de junio de 1979. Ese departamento administraría la operación del Proyecto de Riego, de acuerdo al marco legal para la ejecución del mismo que se aprobó dos meses después (Decreto nº 7350 del 1 de setiembre del mismo año).

Cuatro años más tarde, en 1983, el Departamento de Riego adscrito al SNE, se independizó y convirtió por Ley nº 6877, en el "Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)", que pasó a constituirse en el ente rector de la ejecución del PRAT y demás proyectos de riego del país.

Es oportuno llamar la atención respecto a que el Proyecto de Riego en estudio, ha recibido distintas denominaciones en el transcurso de su evolución, a saber:

1. En 1975, en el proyecto enviado por primera vez a la Asamblea Legislativa para su aprobación, se le llamó, "Distrito de Riego de Moracia"⁴.
2. En 1978, en el Plan Maestro, recibió el nombre de "Proyecto de Riego de la Cuenca Baja del Río Tempisque".
3. En 1983, con la Ley de la República que aprobó la creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), pasó a denominarse "Proyecto de Riego Arenal-Tempisque (PRAT)".

Según el Plan Maestro, el desarrollo completo del potencial agrícola del PRAT tomaría cerca de veinte años. Es decir, aproximadamente desde 1980 hasta el año 2000. La transformación de la estructura productiva, cita ese documento, se haría sentir no solo en los aspectos de crecimiento del producto interno bruto y redistribución del ingreso, sino también, en la solución de los problemas de empleo, desplazamientos de población (migraciones) y mejora general de las condiciones de vida de la región.

B. Objetivos

Los objetivos del PRAT, originalmente planteados en el Plan Maestro son los siguientes⁵:

² Este Instituto formaba parte del "Bureau of Reclamation" del Departamento del Interior de Estados Unidos. Ronning, Williams. Report on Tempisque Valley Project Investigations. Washington D.C. 1955. Citado por Rodríguez Solera. 1988. P 175.

³ Estudio contratado al Consorcio BEL Ingeniería S.A. y Bookman, Edmonston Engineering Inc. 1978.

⁴ Moracia fue el nombre que recibió la provincia de Guanacaste en el siglo XIX, en honor al expresidente Juan Rafael Mora.

⁵ Posteriormente sufren modificaciones. La actual redefinición de los objetivos aparece en el documento "Proyecto de Riego Arenal-Tempisque II Etapa, solicitud de financiamiento", San José, junio de 1985.

1. Generales

Integrar bajo un sólo conjunto el uso del espacio territorial y el aprovechamiento propuesto para los recursos agua y tierra, con el fin de crear un sistema de Producción Agroindustrial basado en el riego.

Específicos

1. El máximo aprovechamiento de las aguas provenientes del Proyecto Hidroeléctrico del Arenal.
2. El desarrollo y habilitación mediante el riego de las tierras agrícolas de la cuenca baja del Río Tempisque.
3. Promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas mediante acciones de reforma agraria, oportunidades de empleo, otros.
4. Promover el Desarrollo Integral de la zona mediante la complementación agrícola e industrial.

C. LOCALIZACION Y AREA

El Proyecto de Riego Arenal-Tempisque comprende un área aproximada a las 187 000 has, de las cuales cerca de 66 000 has. son regables, 80 000 has⁶ y las restantes 32 000 has, son reserva ecológica. El PRAT se localiza en la cuenca baja del Río Tempisque, que comprende partes de los siguientes cantones de la provincia de Guanacaste: Cañas, Bagaces, Carrillo, Liberia y Santa Cruz. En el mapa puede examinarse el área que comprende el Proyecto de Riego.

D. ORGANIZACION⁷

La ejecución del PRAT se organizó espacialmente en dos distritos, que se describen a continuación:

⁶ Aquellas tierras que inicialmente no están dominadas por los canales principales y las que no hacen rentable su transformación por dificultades de fertilidad

⁷ SENARA, Proyecto de Riego Arenal-Tempisque, (documento de trabajo), San José, s.f.

Mapa

Guanacaste: Delimitación del distrito de riego de Moracia y ubicación de las principales empresas agroindustriales de CODESA



Simbología

Ubicación del distrito de riego de Moracia.

Distrito Arenal y Distrito Zapandí

1. Distrito Arenal: ubicado entre los ríos Abangares y Tempisque. Casi la totalidad de estas tierras estarán irrigadas con aguas del Sistema Hidroeléctrico Arenal-Corobici. Involucra parcialmente los cantones de Abangares, Bagaces, Cañas y Liberia. Este distrito se divide a su vez en seis subdistritos: 1. Tempisque, 2. Cabuyo, 3. Piedras, 4. Cañas, 5. Lajas y 6. Abangares.

B. Distrito Zapandí: ubicado en el margen derecho del Río Tempisque cantón de Carrillo con un área inicial de riego de veintidós mil has, con posibilidad de ampliar a cincuenta mil has con el cantón de Carrillo. Esta superficie será regada con aguas subterráneas, aguas del río Tempisque y aguas sobrantes del Distrito Arenal. El Distrito Zapandí se subdivide en dos subdistritos: 1. Zapandí Norte y 2. Zapandí Sur.

II. LOS CAMBIOS EN PROPUESTAS ORIGINALES DEL PRAT

Dos son los componentes fundamentales de este Proyecto de Riego, que se consideraron originalmente y que por distintos motivos se modificaron posteriormente. Estos componentes son:

- A. Acciones de Reforma Agraria profunda y
- B. Desarrollo de un Sistema de Producción Agroindustrial.

Se considera necesario estudiar cada uno de estos componentes, debido a que sirven de base para la comprensión actual del desarrollo e impacto socioeconómico del PRAT en la región.

A. Acciones de Reforma Agraria Profunda

Las pretensiones originales del PRAT, en cuanto a Reforma Agraria, se encuentran expresadas en el proyecto "Distrito de Riego de Moracia", presentado a la Asamblea Legislativa en abril de 1975. La discusión del Proyecto, generó fuertes ataques por parte del sector de los terratenientes y ganaderos de la provincia, a través de la Cámara de Ganaderos de Guanacaste. Consideraban que el Proyecto de Ley citado lesionaba directamente sus intereses dentro del área, y constituía un grave peligro para la definición de las futuras políticas agrarias del país.

A continuación, se anotan las tres medidas contenidas en el Proyecto "Distrito de Riego de Moracia", por medio de las cuales se proponía reformar la estructura de tenencia de la tierra altamente concentrada en el área de riego.

1. La prohibición de adjudicar, arrendar, inscribir, vender o de cualquier forma traspasar a terceros, las propiedades comprendidas dentro del Distrito.
2. Limitar a 100 has. el tamaño máximo que podría tener una finca en el Distrito de Riego.
3. La regulación que establecía como precio a pagar por el Estado, por compra directa

o por expropiación, el valor que apareciera contabilizado en Tributación Directa para fines fiscales (Proyecto de Ley, artículos 4, 5, 6 y 8).

Es evidente, sin duda, la profundidad de la Reforma Agraria que perseguía este Proyecto. Obsérvese por ejemplo, cómo la medida nº 2 liquidaba directamente la existencia de los latifundios comprendidos en el área del Proyecto de Riego.

Al respecto, Rodríguez Solera en su estudio sobre la "Estructura Agraria de Guanacaste y las políticas estatales en el Distrito de Riego Arenal-Tempisque", anota que el Estado intentó transformar la estructura de tenencia de la tierra en el área del PRAT, con el propósito de excluir el principal obstáculo al desarrollo del capitalismo en la agricultura de la zona. Ese obstáculo era la elevada concentración de la tierra, que no permitía la formación de agroempresas capitalistas, a la vez que expulsaba población trabajadora hacia otras zonas del país (Rodríguez, 1988: 167).

Sin embargo, el poder político de los sectores opositores al proyecto (ganaderos y terratenientes), estuvo muy por encima del poder político de los sectores defensores Iglesia y grupos de izquierda entre otros⁸.

La capacidad de lucha del sector en desacuerdo quedó de manifiesto en la organización de un Comité Nacional de Política Agraria, que articuló intereses con la Federación Nacional de Ganaderos y otros grupos de empresarios, lográndose movilizar una amplia oposición al Proyecto (Edelman, 1985: 99). En relación con esto, Rodríguez Solera anota que incluso los ganaderos amenazaron con romper el orden Constitucional y acudir a la violencia en el caso de que no se atendieran sus demandas (Rodríguez, 1988: 177). Estas situaciones condujeron al retiro del Proyecto "para un mayor estudio", tan solo veinticinco días después de haberse presentado a la Asamblea Legislativa; se anunció su retiro

⁸ Véase en Villalta, Olga María. *Avance de Investigación* nº 86. IIS-UCR, págs. 13-18, algunos titulares de la prensa escrita de la época, que muestran la posición asumida por distintos sectores sociales, respecto a la aprobación del Proyecto de Riego de Guanacaste.

Cuadro

Fincas de vocación agrícola adquiridas por el estado en el distrito de riego
Arenal-Tempisque según el año de compra y extensión

Año de compra	Nombre de la finca	Extensión (has)	
		Total	Regable
1963	Estación Esperimental		
	Enrique Jiménez Núñez.....MAG	857	311
1964	Nueva EsperanzaIDA	675	612
1966	Corralillo.....IDA	410	370
1970	San LuisIDA	1157	675
1971	Paso Hondo.....IDA	894	620
1972	Coope Río CañasIDA	350	309
1975	TamarindoIDA	958	900
1975	Bagatzi.....IDA	7900	4100
1975	Coope Llanos del CortésIDA	5900	0
1976	Coope BelénIDA	307	288
1977	Coope Sardinal.....IDA	192	177
1976	CATSA.....CODESA	5135	5091
1980	DAISA.....CODESA	670	350
1980	Hacienda FiladelfiaIDA	975	900
1980	La Guaria.....IDA	157	95
1984	La FalconianaIDA	1095	1000
1986	Hacienda Lapas.....IDA	300	300
1986	Las Sogas.....IDA	1188	912
1987	Ranchos HorizonteIDA	1416	1377
Totales		30 586	18 387

Fuente: SENARA (de Rodríguez S. *Op. Cit.* pág., 209)

Nota: Además el Estado gestionó infructuosamente la compra de Rancho Geisling (6 734 hectáreas) que se ubican dentro del Distrito de Riego.

en el discurso presidencial del 1 de mayo del año 1975 (Edelman, 1985: 99).

Las medidas de Reforma Agraria profunda señaladas, nunca más volvieron a considerarse. En sustitución, se propuso la compra de tierras por parte del Estado, para llevar a cabo programas de colonización y redistribución de tierras, para asentar a familias campesinas (Plan Maestro, 1978: 187). En el cuadro se observan las fincas de vocación agrícola adquiridas por el Estado en el área del PRAT. Véase que más del 40% de esas tierras fueron adquiridas en el año 1975, año en el que se presentó el Proyecto a la Asamblea Legislativa.

La eliminación de las medidas radicales de Reforma Agraria, sumadas a la especulación que se generó sobre la tierra, llevaron lentamente al sector de los ganaderos y terra-

tenientes a comprender las ventajas de un Proyecto de Riego, en el que podían mantener sus grandes propiedades y realizar transacciones de bienes raíces (Edelman, 1985: 101). Según ese autor, los terratenientes nunca se habían opuesto al riego "*per se*", solo a las disposiciones que limitaban el tamaño de las fincas y que "*congelaban*" las transacciones de tierra. *El riego a expensas de gasto público, de tierras antes usadas únicamente para el pastoreo extensivo, prometía ganancias extremadamente grandes* (Idem).

Así y como consecuencia de los hechos anteriores, se diseñó en el nuevo marco de programas de colonización y redistribución de tierras, el Plan Maestro del Proyecto de Riego de la Cuenca Baja del Río Tempisque, que se aprobó por decreto ejecutivo en el año 1979. En éste, el desarrollo del sector agroindustrial,

constituye una propuesta fundamental para la ejecución del Proyecto de Riego. Seguidamente se analiza esta propuesta y los cambios generados posteriormente.

B. Desarrollo de un Sistema de Producción Agroindustrial

Tal como se anotó, la propuesta de crear un Sistema de Producción Agroindustrial, se encuentra definida en el Plan Maestro del Proyecto de Riego de la Cuenca Baja del Río Tempisque aprobado en el año 1979.

Debido a que la agricultura con riego implicaría un fuerte incremento de la producción agrícola, se propuso la instalación de agroindustrias como una de las soluciones más efectivas, para enfrentar los problemas de la estacionalidad en los precios de los productos agrícolas perecederos.

La propuesta de desarrollo de un Sistema de Producción Agroindustrial en el PRAT, se definió en estrecha correspondencia con la política Nacional de desarrollo agroindustrial de la época. Esta última se expone en el "Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial" (P.N.D.A.), publicado en el mismo año en que se publicó el Plan Maestro del Proyecto de Riego (1978). Posiblemente el Proyecto de Riego representó el medio más importante, a través del cual el Estado costarricense se proponía lograr las metas del P.N.D.A. Este Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial tenía entre sus prioridades: a) la disponibilidad de una oferta regular de materias primas para la agroindustria y b) la reorganización del sistema de mercadeo para incrementar la participación del agricultor en el valor agregado.

Evidentemente, el Proyecto de Riego daría respuesta a esas prioridades, ya que el riego posibilitaría producir mayores volúmenes de materias primas, al transformar la agricultura estacional de verano con sus frecuentes pérdidas, en una actividad continua y más segura.

Se estima en el Plan Maestro, que la capacidad agroeconómica del área aumentaría de cuatro a seis veces, lo que requeriría la expansión de los mercados existentes, la creación de nuevos mercados y el establecimiento de organizaciones de mercadeo agresivas.

Es oportuno enfatizar que la propuesta

de desarrollo agroindustrial del Proyecto, se concibió y diseñó totalmente amparada en la participación estatal. De esta manera, la Corporación Costarricense de Desarrollo Agroindustrial (CODESA), constituiría el eje fundamental para impulsar la actividad agroindustrial.

En el Plan Maestro citado, se anota que CODESA a través de sus subsidiarias, podría proporcionar una valiosa ayuda para establecer plantas procesadoras e instalaciones en el área del Proyecto (BEL Ingeniería S.A., 1978: 94). Se anota también la necesidad de efectuar un amplio estudio de las políticas seguidas por CODESA en la provincia, para reformular su participación dentro de un "*esquema agroindustrial avanzado, de carácter regional*" (BEL Ingeniería S.A., 1978: 91). En esa época ya se encontraban instaladas las siguientes subsidiarias de CODESA en la provincia: la Central Azucarera el Tempisque S.A. (C.A.T.S.A.) y "Algodones de Costa Rica S.A. (ALCOSA). Además, en el año 1982, se instaló la empresa "Desarrollo Agroindustrial S.A." (DAISA). Véase la ubicación de esas empresas públicas en relación con el área que comprende el Proyecto de Riego en el mapa anterior.

Sin embargo, a pesar de la importancia que se asignó en el Plan Maestro al desarrollo de un Sistema de Producción Agroindustrial, esto no se hizo efectivo durante el desarrollo de la I Etapa de ejecución del Proyecto citado (aproximadamente de 1980 a 1990).

Es razonable pensar que en ello incidió de manera determinante, el cambio en la orientación del Estado costarricense a partir de la década del ochenta (precisamente cuando se inició la ejecución del PRAT). Dentro del nuevo estilo de desarrollo del país (neoliberal), una de las estrategias prioritarias es reducir la participación estatal, por lo que se produjo el cierre de CODESA y sus subsidiarias. Obviamente, esto incidió desfavorablemente en las pretensiones de desarrollo agroindustrial del PRAT, puesto que éste se diseñó basándose en una fuerte participación del Estado, a través fundamentalmente de CODESA.

Es lógico suponer que la ausencia del desarrollo agroindustrial en el Proyecto, incide en la escasa diversificación agrícola que constituye hoy, uno de los más graves problemas

que enfrenta el Proyecto de Riego Arenal-Tempisque.

6. CONCLUSIONES

La comprensión del desarrollo del Proyecto de Riego Arenal-Tempisque, hace indispensable considerar antecedentes históricos para explicar sus características actuales.

El PRAT es el proyecto de mayor costo social en la historia del país y se diseñó dentro de un claro concepto de Desarrollo Rural Integrado, que se proponía la modernización del sector agrícola en la provincia de Guanacaste. Sin embargo, factores de tipo local y nacional, cambiaron el rumbo de las propuestas originales.

A nivel local, las transformaciones profundas en la estructura de la tierra que pretendía generar el PRAT, fueron frenadas por la acción del sector de los ganaderos y terratenientes de la zona, con el apoyo de otros sectores de intereses afines. Ello condujo a la eliminación de las medidas de reforma agraria profunda, que se sustituyeron por programas

de colonización y redistribución de tierras para la formación de Asentamientos campesinos.

En cuanto a los factores de orden nacional, el cambio hacia un modelo de desarrollo neoliberal a partir de la década del 80, que se caracteriza por la reducción de la participación estatal, obstaculizó el desarrollo agroindustrial que se proponía el PRAT.

Finalmente, es lógico suponer que los cambios en las propuestas estudiadas afectan no solo el proceso de ejecución del Proyecto de Riego⁹ sino también su desarrollo actual y en consecuencia, el impacto regional y nacional esperado.

9 Actualmente el PRAT inició su II Etapa de desarrollo, luego de aproximadamente 13 años de ejecución. Restan aún la III y la IV Etapas que se presume alcanzarán el año 2000.

*Olga Villalta
Sede de Guanacaste
(Escuela de Trabajo Social)
Universidad de Costa Rica
Liberia, Guanacaste
Costa Rica*