



ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA DINAMICA AGRARIA Y LA POLITICA DE TENENCIA DE TIERRAS EN EL PERIODO 1974 - 1984

MSc. José Daniel Cazanga S.
Escuela de Sociología.
Universidad Nacional



ALGUNAS CONSIDERACIONES
GENERALES EN TORNO A LA
DINAMICA AGRARIA Y LA POLITICA
DE TENENCIA DE TIERRAS

INTRODUCCION

Acorde con los objetivos y actividades de discusión y reflexión auspiciado por este seminario, la presente comunicación pretende proporcionar un marco referencial con las coordenadas teóricas e históricas básicas para comprender la dinámica experimentada por el sector agrario, así como el comportamiento estatal en estos últimos años, respecto del acceso y utilización de las tierras agrícolas.

En primer lugar, se entregan algunos antecedentes en torno a la naturaleza de las transformaciones y modernización experimentadas en el agro costarricense desde 1950 hasta fines de los años setenta.

Se establece, además, un panorama contextual general para situar el carácter y significación de las políticas de tierras desplegadas en el período 1974-1984. En particular se hace una breve caracterización del sector agropecuario por medio del examen de algunas variables significativas, como es la producción, el empleo, las condiciones de vida, la distribución de la tierra, etc.

Finalmente se concluye estableciendo algunos rasgos fundamentales que contribuyen a perfilar el carácter y alcances de la política de tierras desplegada en el período.

ALGUNOS ANTECEDENTES EN TORNO AL CARACTER DE LA MODERNIZACION OCURRIDA EN EL AGRO COSTARRICENSE

En los primeros años de la década de los años setenta resultaban evidentes los nuevos desafíos y problemas que planteaba la estrategia de acumulación orientada a la diversificación agropecuaria y la industrialización que se venía impulsando por medio de un fuerte intervencionismo estatal, desde los años cincuenta. Si bien era innegable la expansión del sector agropecuario, acorde con las aspiraciones de ampliación y consolidación de un nuevo esquema agroexportador más diversificado, también era claro que este proceso de modernización agrícola implicaba el perfilamiento de nuevos desequilibrios y contradicciones en el sector.

Con el decidido apoyo estatal y de diversas agencias internacionales, se venía impulsando una modernización de la estructura productiva que, a través de los diversos indicadores usuales para el período, ponían de manifiesto entre otras consecuencias las siguientes:

- a. Concentración de los recursos productivos como el crédito, tecnología y la tierra.
- b. Crecimiento desigual de las actividades orientadas al mercado externo y las orientadas al mercado interno y en favor de las primeras.
- c. Tenencia a la desintegración y descomposición de unidades productivas familiares.
- d. Baja capacidad del agro para generar empleo. Ampliación y tendencia al desempleo y subempleo.
- e. Constitución de nuevos fenómenos migratorios debido a los procesos de concentración de tierra, sobre todo en ciertas regiones, al incremento de la productividad en el sector agrícola y a las transformaciones de economías intensivas en uso de mano de obra por actividades con menores requerimientos de mano de obra ¹.

Cabe destacar respecto del acceso y uso del suelo, que si bien se registraba una tendencia a la concentración de la tierra, este proceso tiene una expresión diferencial de acuerdo con los distintos rubros productivos y sus diversas modalidades de acumulación que se traducen en patrones regionales diversos de apropiación y uso del suelo. Esta situación no hacía más que manifestar el proceso complejo de expansión del capital en el agro, que de manera contradictoria y desigual destruía, recomponía o mantenía las diversas formas de producción campesina.

Se pueden señalar tres factores que contribuyen a entender las coordenadas históricas en que se inscribe el desarrollo agrario y la política de tierras que se despliega por el Estado a partir de 1961.

- a. El proyecto político-económico impulsado por los nuevos grupos desarrollistas, expresados en el Partido Liberación Nacional, no pudo superar su base agroexportadora subordinada a la dinámica del mercado mundial. Esto se tradujo en la presencia estratégica del sector agroexportador tradicional ligado a los intereses territoriales. Este grupo, si bien pierde su carácter hegemónico, se rearticula en un nuevo bloque de poder con los nuevos grupos de poder modernizantes. Estos últimos, por medio del Estado, pasarán a conducir y desarrollar un proceso de modernización que, particularmente en el ámbito agrario, se traduciría en un proceso de diferenciación en los grupos sociales agrarios. En particular propiciaría la conformación de nuevos grupos empresariales. Por un lado, se verificó un proceso de depuración al interior del grupo agroexportador tradicional, el que junto a nuevos empresarios desplegarían en un complejo proceso de intersectorialización, una diversificación de sus inversiones, tanto en el ámbito agrario como el sector financiero, comercial, etc.

Se puede postular que el Estado no revistió un carácter antiterrateniente, aunque sí impulsó su modernización. Esto en la medida que no se cuestiona la propiedad privada y que la apro-

piación del suelo se constituía en una base importante de consolidación de los nuevos grupos empresariales (medianos y grandes productores), que se desarrollan por ejemplo en la actividad ganadera, cafetalera, la producción de arroz y de la caña de azúcar. Todos estos grupos van a determinar, junto a otros factores, la orientación fundamental del proceso de modernización impulsado por el Estado. En este sentido, las políticas de infraestructura, de precios, crédito, desarrollo y transferencia tecnológica, seguros de cosechas, etc., tenderían con mayor claridad a responder a estos intereses. En este sentido, con este proceso de modernización por medio del Estado (CNP, cooperativismo, programas de colonización, etc.), se propiciaría, con carácter diferencial y de modo mediatizado, el fortalecimiento, mantenimiento y generación de grupos de pequeños productores campesinos.

- b. Ligado a lo anterior, se debe considerar el escaso nivel organizativo por el que atravesaba el movimiento campesino, desde un punto de vista político, a comienzos de la década del '50. Más si se considera la debilidad política y reflujo en el quehacer reivindicativo de los grupos y organizaciones políticas que los podían representar, después de los acontecimientos del '48.
- c. A la debilidad ya descrita, cabe agregar otro elemento explicativo para considerar la opción seguida por estos sectores modernizantes. Como ya se ha argumentado, la existencia todavía de una frontera agrícola a comienzos de la década de los '50, podía constituirse en una válvula de escape a la presión campesina sobre la tierra. Este mecanismo diluía la presión campesina y favorecía el despliegue de una modernización agraria con el concurso del Estado que significaba de hecho la rearticulación de los intereses del grupo agroexportador tradicional y los nuevos grupos empresariales en proceso de constitución y consolidación.

A diferencia de lo ocurrido en otras latitudes este desarrollo agrario verificado desde los años '50 no implicó el impulso de una transformación rápida y profunda del sistema de tenencia de la tierra prevaleciente, que se pudiera asimilar a una estrategia de reforma agraria. Más bien, como ya se ha visto, se verificó esta transformación teniendo como eje una estrategia de modernización tecnológica con un fuerte apoyo crediticio estatal. No obstante se debe tener presente que también adoleció de debilidades e incongruencias. Será hasta comienzos de la década del '60, antes las primeras manifestaciones de descontento rural y de demandas de tierras, así como en el mercado de los planteamientos e iniciativas de la Alianza para el Progreso, la constitución de un canal institucional (Instituto de Tierras y Colonización) encargado de elaborar una política de acceso institucionalizado y mediatizado a la tierra. Sin embargo, esta política de tierra tendría un carácter complementario y secundario a las otras iniciativas estatales desplegadas en el agro. Esto quedará de manifiesto si se considera el estrecho marco jurídico y económico-financiero que limitaría la capacidad operativa de la institución en la década del '60, para efectuar una adecuada y significativa modificación del sistema de tenencia de la tierra y redistribución de los recursos productivos fundamentales. En general, los objetivos fueron modestos y aspiraban a dar cierta estabilidad a grupos menos favorecidos y a disminuir los conflictos por invasiones de tierras. En general, este tipo de acción apuntaba a configurarse en una válvula de escape institucional a la creciente presión social por la tierra, junto a otras acciones estatales enmarcadas en el ámbito de la política social.

EL MACROCONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS EN EL PERIODO 1974-1984

En una visión retrospectiva, este lapso de diez años ha adquirido un significativo crucial en la temporalidad histórica de la sociedad costarricense. Esto en la medida que se han registrado variaciones importantes y entrecruzamientos de discontinuidades significativas referidas a los procesos económico-sociales, político-estatales, político-internacionales. Esto se traducirá en progresivas modificaciones del contexto y las prioridades en la agenda de problemas sociales que se han debido enfrentar, así como la propia posición y composición de los actores sociales y políticos presentes en la definición y gestión de las políticas.

El período marca el surgimiento de los primeros síntomas de agotamiento de la estrategia de desarrollo sustitutivo de importaciones y de diversificación agropecuaria que pudiéramos catalogar de agroexportador-desarrollista. Hacia 1980 se registra de lleno el desencadenamiento de la crisis de tal modelo de desarrollo. Asimismo, este período contempla, a partir de 1982, en medio de complejas relaciones de fuerzas y de debate, el inicio de un lento proceso de reversión de la crisis que ha implicado el cuestionamiento de un patrón de reproducción de capital declinante y un lento proceso de configuración de otro esquema de reproducción, que pareciera orientado a replantearse hacia una vinculación más estrecha y profunda del país en el mercado internacional².

Se puede plantear, que en el contexto de la crisis económica y de la crisis política regional, paulatinamente, factores externos expresados en el comportamiento e influencia de los organismos financieros internacionales, la ayuda externa y la política exterior de Estados Unidos, pasarán a desempeñar un rol activo, ya sea de manera directa o indirecta en la elaboración de la política económica y en el curso del quehacer estatal.

Sin entrar a hacer un análisis exhaustivo y repetitivo, convendrá destacar algunos rasgos fundamentales de la evolución y comportamiento del sector agropecuario en el panorama nacional durante el período de estudio.

Se ha destacado por diversos analistas, como hacia la década de los años setenta, se empiezan a visualizar los primeros signos de problematización del modelo diversificador y de sustitución de importaciones. Esto se expresa en una desaceleración del crecimiento del sector industrial y agropecuario. En el plano social, se advertía la reactivación de los movimientos populares, en particular de movimientos de trabajadores sin tierra y de campesinos pobres. La coyuntura recesiva que se manifiesta a nivel mundial, hacia 1974, contribuyó a restringir el espacio de maniobra del sector externo de la economía nacional. Sin embargo, este proceso de estancamiento se logra momentáneamente relativizar, aparte de la bonanza coyuntural de los precios del café, debido a la política económica y orientaciones impulsadas por la administración del presidente Daniel Oduber, en que se propicia una mayor tensión del papel del Estado (impulso y constitución de un Estado empresario) por medio de una intervención estatal directa en la actividad económica y una expansión de la política social destinada a atenuar en parte la brecha social y la pobreza de diferentes grupos sociales, tanto a nivel urbano como rural.

Sin embargo, desde 1978 se fue imponiendo la tendencia al estancamiento, desencadenándose la crisis económica hacia 1980, con la devaluación de la moneda ocurrida en setiembre de ese

año, durante el gobierno del presidente Rodrigo Carazo. El deterioro económico subsiguiente a esta devaluación no hacía más que evidenciar el desarrollo de una crisis estructural, que en última instancia se explica por la naturaleza de la estrategia global de reproducción del capital que había vertebrado la economía nacional y su inserción subordinada en el mercado internacional.

En general, se destacan en los diversos análisis que entre los elementos que definen la naturaleza de la crisis de esa estrategia de desarrollo, están:

1. Déficits pronunciados de la balanza de pagos y del presupuesto estatal.
2. Nivel y ritmo de crecimiento acelerado de la deuda externa que dificulta la obtención de recursos y de pagos.
3. Desarticulación del sistema productivo y su dependencia económica y tecnológica.
4. Perspectivas poco favorables para el crecimiento de la producción y del empleo.
5. Aceleración de la tasa inflacionaria, que afecta la distribución del ingreso, sobre todo para los sectores asalariados y de pequeños productores.
6. Contracción del gasto público.
7. Proceso de incremento de la pobreza en zonas urbanas y rurales.

Esta situación de crisis estructural, si bien no se traduciría en una crisis de hegemonía, abre un período de replanteamiento de las alianzas que venían vertebrando la vida política de la sociedad costarricense. En particular, comenzarán a cristalizar nuevas relaciones tensionales entre diversas fuerzas sociales (especialmente entre los diversos grupos hegemónicos) que, impelidos por diversos intereses y aspiraciones, se plantearán, con diversos grados de coherencia, que la superación de la crisis implica la reorganización del aparato productivo y la reestructuración del aparato estatal y sus modalidades de acción. Lo anterior implicaría la búsqueda de nuevas formas de reinserción de la economía nacional en el mercado internacional. En este sentido, llegarían a adquirir cada vez más preponderancia posiciones de corte liberalizante, que con diversos matices, cuestionan por ejemplo el papel paternalista del Estado, centrado en la expansión del gasto público orientado a la cobertura de la política social y a la protección de sectores productivos ineficientes. Asimismo, paulatinamente se iría perfilando la necesidad de la construcción de un nuevo sector exportador eficiente y competitivo como eje de un proceso de reactivación más consistente.

La administración del presidente Luis Alberto Monge debió enfrentar la crisis económica en medio de un evidente deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población y de un ascenso en los movimientos de sectores urbanos y rurales. Además de la lucha salarial, se reclamaba ante el incremento en el valor de algunos servicios públicos y por el deterioro progresivo en su prestación. En el ámbito agrario se registra un incremento en las movilizaciones de diversos grupos sociales. Por un lado, un ascenso en las movilizaciones que reivindicaban la tierra y, por otro, los movimientos de pequeños y medianos productores agrícolas que reivindican mejores condicio-

nes crediticias, precios más adecuados de insumos, readecuación de deudas, precios de sustentación, etc.

En esta medida, la gestión gubernamental se orientó al logro en una primera etapa, de una estabilización económica que pudiera sentar las bases para una reactivación posterior. Se vio obligada a desplegarse por medio de una compleja articulación de intereses contrapuestos, que ponían en tensión la capacidad de maniobra política y de mediación del gobierno frente a los sectores populares tan heterogéneos en sus demandas.

Se ha destacado el relativo éxito de esa administración en impulsar una reversión de la crisis aunque no de manera profunda y consistente³. Esto se explicaría por una adecuada administración de la crisis y por una importante ayuda externa del gobierno de Estados Unidos. Esta administración de la crisis se debe comprender en el contexto de complejas relaciones de fuerzas y de mediaciones políticas entre actores e intereses definidos, tanto a nivel externo e interno, como dentro y fuera del gobierno; debido a que la dinámica de la crisis y de la ayuda externa se entrecruza con los intereses involucrados a partir de la evolución del conflicto centroamericano y la política exterior del gobierno de Estados Unidos. La administración de la crisis descansó en una estrategia que contempló el restablecimiento de las relaciones normales con los organismos monetarios y financieros internacionales, firmándose los acuerdos pertinentes y posibilitándose la renegociación de la deuda. Otro elemento importante lo constituyó el restablecimiento de relaciones más amistosas con el gobierno norteamericano y el despliegue de una política internacional ambigua en relación con el conflicto centroamericano, así como la obtención de una ayuda externa norteamericana, que le permitió al gobierno detener el deterioro de la economía, pudiendo restablecer las tasas de crecimiento positivas, deteniendo la inflación, reduciendo el déficit fiscal, el desempleo e impulsando una reevaluación moderada de la moneda⁴. En términos políticos ha resultado significativo el hecho de que ante las presiones populares, el gobierno pudo absorber algunas reivindicaciones, tensionando aun más la restringida capacidad presupuestaria para darle acogida. En esta medida el apoyo financiero externo no supuso el desarrollo de un desmantelamiento a ultranza del Estado benefactor. Es así como dentro de una menor capacidad de maniobra y un debate cada vez más agudo, se continuaría protegiendo con créditos y subvenciones los sectores productivos considerados ineficientes por los organismos financieros internacionales. No obstante que no llega a adquirir un carácter profundo y consistente, se alcanza cierta recuperación económica que tendría efectos significativos en el mantenimiento del orden político actual y a la postre en la continuidad del Partido Liberación Nacional en el gobierno.

Cabe destacar el desarrollo de ciertas iniciativas orientadas, por un lado, a promover la reestructuración productiva, la constitución de un nuevo sector exportador y, por otro lado, la racionalización del gasto público y la ruptura del monopolio estatal del sector financiero. Se ha señalado, sin embargo, que la relativa recuperación económica que se empezaba a advertir hacia 1984, tenía como soporte, además de la ayuda externa, un aparato productivo que continuaba funcionando como antes de la crisis⁵. Esta situación era evidente en el sector agropecuario. Será a partir de los años siguientes y sobre todo en la gestión del actual gobierno en que parece se dan pasos más decididos y dentro de un agudo debate y tensiones entre diversas fuerzas sociales en impulsar una política económica orientada al reacondicionamiento del aparato productivo agropecuario. Esto se traduce en la confrontación de diversas opciones de política económica. En una visión global se

distinguen, por un lado, una crítica al proteccionismo estatal sobre el sector agrícola y el impulso de una racionalización en los costos y calidades de las importaciones y exportaciones. Esto tendrá como eje un proceso de modernización que garantizaría un incremento de la productividad y eficiencia como requisitos necesarios para alcanzar los niveles de competitividad exigidos en el mercado internacional. Junto a esta propuesta se desarrolla otra que propugna un cambio gradual, pero creando alternativas de reinserción productiva para los pequeños productores campesinos y medianos productores, con el fin de prevenir un proceso acelerado de descomposición y crisis de estos grupos sociales que tendrían un alto costo social y pondrían en serio peligro la continuidad del régimen sociopolítico.

A continuación se procederá a presentar un panorama respecto de la evolución del sector agropecuario considerando algunos ejes que permitan una mejor comprensión de la dinámica de la estructura agraria.

CUADRO 1

COSTA RICA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y EL PRODUCTO INTERNO AGROPECUARIO AÑO BASE: 1966 (Tasas de crecimiento)

AÑO	PIB	PIB AGROPECUARIO
1976	5.5	6.5
1977	8.9	2.2
1978	6.3	6.6
1979	4.9	0.5
1980	0.8	-0.5
1981	-2.3	5.1
1982	-7.3	-4.9
1983	2.3	4.4
1984	6.6	8.1

FUENTE: Banco Central, SEPSA.

PRINCIPALES CARACTERISTICAS

1. Producción

Durante la década del setenta, el sector agropecuario mostraba signos de estancamiento en comparación con la década anterior. Se ha afirmado que para el período 1973-1980, el crecimiento anual en términos reales del sector fue sólo de 1,4 % y para el período 1978-1980 el crecimiento anual fue de 0,3 %, crecimiento que fue menor al incremento de la población ⁶.

A partir de los datos del cuadro 1, se puede apreciar cierta recuperación hacia 1981, del PIB agropecuario después de dos años de estancamiento. Sin embargo, a partir de 1983 se advertía un proceso de recuperación con más consistencia. Esto básicamente se debería a incrementos importantes en el volumen físico de la producción en algunos rubros de exportación tradicionales. Según SEPSA, otros factores positivos que explican esta recuperación eran:

- a. El fomento y expansión crediticia hacia actividades más eficientes del sector.
- b. Desarrollo y promoción de exportaciones hacia mercados no tradicionales.
- c. Recuperación paulatina del salario real que mejora el ingreso familiar y el poder adquisitivo.
- d. Mayor dinamismo del mercado interno, estimulado por buenos precios.
- e. Incentivos al productor mediante los servicios de apoyo, como crédito, seguros de cosecha y asistencia técnica.

Por otra parte, se destacaban los esfuerzos crecientes en el fomento de actividades de exportación no tradicionales, como la producción de palma africana, nuevos productos frutícolas vinculados con complejos procesos agro-industriales, la yuca, macadamia, plantas ornamentales, cebollas, etc.

Cabe destacar, por el efecto social que genera, el paulatino proceso de estancamiento de la actividad bananera. Esta situación se enmarcaba en un creciente aumento de costos, precios internacionales fluctuantes, la ocurrencia de factores climatológicos adversos y de enfermedades en las plantaciones además de crecientes conflictos laborales. En estas circunstancias se produciría el abandono de importantes zonas productoras, por parte de algunas compañías bananeras, generándose agudas situaciones de desempleo, que desembocan por lo general en un aumento del precarismo rural y en una mayor presión por la tierra.

Los productos agropecuarios que se destinan al consumo interno, tienden a presentar una disminución en el valor real de sus productos, fenómeno que es explicable por el encarecimiento de los insumos, así como por el menor estímulo estatal que dificulta el acceso a los recursos de apoyo productivo. Se destacaba en general que, pese a los nuevos desarrollos agropecuarios, los productos de exportación tradicionales aún mantenían su preponderancia y en general la economía su dependencia de las fluctuaciones del mercado internacional.

Como ya se había señalado al comienzo, en el sector agroexportador y en la producción de algunos granos básicos como por ejemplo el arroz, se constituyen los ejes básicos de la inversión del capital y de la conformación de importantes grupos empresariales. Estos grupos continuaron teniendo en el período, la iniciativa para impulsar sus procesos de acumulación en la medida que disfrutaron del apoyo estatal. Asimismo, a la luz de la política cambiaria desplegada desde 1980, tendrán la oportunidad de acceder a importantes incrementos en sus ingresos por concepto de valorización de las divisas que reciben.

En términos generales, se debe precisar que los sectores de productores familiares vinculados con la producción para el mercado externo, se han visto relativamente beneficiados por el apoyo estatal a estos rubros. En estas circunstancias, con la crisis cabe llamar la atención, cómo se reforzaron las tendencias a la diferenciación social, que ya eran inherentes a la naturaleza del desarrollo agrario previo.

Cabe destacar, por otro lado, la situación adversa que ha venido experimentando una gran mayoría de los medianos y pequeños productores agrícolas ligados al mercado interno que socialmente se expresan como el mediano empresario agrícola, el productor familiar capitalizado y tecnificado, el campesino medio, y los campesinos pobres (vistos como el semiproletario, los precaristas, etc.), insertos en diversas y complejas relaciones al mercado y al capital. En general, estos sectores constituyen una base fundamental junto con el extenso contingente de trabajadores asalariados de la población rural expuesta a fuertes tensiones y dificultades para reproducir sus condiciones de vida y de actividad económica en el período y, en particular, en estos años de coyuntura recesiva. En este contexto se deben visualizar los crecientes movimientos rurales y el surgimiento de diversos tipos de organizaciones de agricultores y trabajadores rurales que proyectan, ya sea a nivel regional o nacional, sus protestas y demandas no solo por la tierra en algunos casos, sino por el derecho a producir en otros, exigiendo al Estado crédito, readecuación de deudas, precios de sustentación, etc.

2. *El empleo y las condiciones de vida*

Los niveles de ocupación y su comportamiento están determinados por la heterogeneidad característica de las diferentes actividades productivas, esto en el contexto de la dinámica que experimenta el sector en el conjunto de la economía.

En general, producto de las transformaciones ya descritas, el empleo en el sector agropecuario expresa una tendencia a decrecer en términos relativos. Algunos autores destacan cómo para el año 1976, este sector empleaba el 34,6 % de la población ocupada total, mientras que en 1983 este sector empleaba solo el 30 %⁷. Asimismo puntualizaban que esta disminución se venía presentando en el sector agropecuario desde antes de la crisis, sin embargo, con la paulatina recuperación económica, hacia 1983 se vuelve otra vez a alcanzar un nivel de ocupación cercano a los de 1976.

Según datos de SEPSA, en el período 1973-1984 el empleo agropecuario crecía a sólo 0,2 % o, tasa muy inferior a la de 3,3 % registrada para el empleo total⁸. Esto se refleja en el cuadro 2, donde se aprecia la débil absorción de mano de obra por tipos de rubros agropecuarios. En general, no obstante las fluctuaciones registradas en los últimos años, a raíz de la propia recupe-

CUADRO 2

**COSTA RICA: DEMANDA DE MANO DE OBRA POR GRUPOS DE CULTIVOS,
EN HOMBRES AÑO. 1973-1984.**
En número de personas y porcentaje

Año / Concepto	1973	%	1980	%	1984	%
Total	144.593	100,0	152.020	100,0	174.034	100,0
Granos básicos ¹	13.052	9,0	7.301	4,8	12.901	7,4
Productos de exportación ²	80.588	55,7	89.641	58,9	91.455	52,6
Ganadería	38.871	26,9	42.854	28,2	57.014	32,8
Oleaginosas ³	3.191	2,2	3.604	2,4	5.067	2,9
Frutas, hortalizas, tubérculos y raíces ⁴	7.527	5,2	7.302	4,8	5.979	3,4
Tabaco	1.364	1,0	1.318	0,9	1.618	0,9

1. Arroz, maíz, frijol y sorgo.
2. Café, banano, caña, cacao.
3. Algodón, palma africana, soya, coco, maní, higuera.
4. Plátano, cítricos, yuca, tomate, mango, cebolla, papa, manzana, melón, chilote, piña, tubérculos.

FUENTE: SEPSA, elaborado con base en datos obtenidos del plan maestro regional, CNP y estudios analizados. 1986.

ración en la dinámica productiva, en que este sector mostró cierto dinamismo en la generación de empleo, su funcionamiento estructural expresa en grado variable una tendencia al desempleo, subempleo visible e invisible, así como un aumento en la estacionalidad del empleo, que incide en la continuidad y calidad de la reproducción de las condiciones de vida de la población rural y que impacta de manera crítica en la demanda de otros recursos productivos, como la tierra, y en la prestación de servicios públicos restringidos.

De acuerdo con el último censo de población, se verifica el fuerte peso que representa la población rural en el país (55,5 % del total). Esto destaca la importancia crucial de la continuidad

CUADRO 3

COSTA RICA: POBLACION ECONOMICA %O ACTIVA.
URBANA Y RURAL
1984

	Total	%o	Ocupada	%o	Desocupada	%o
Total	804.193	100,0	746.860	100,0	53.333	100,0
Urbana	372.537	46,3	346.553	46,3	25.984	45,3
Rural	431.656	53,6	400.307	53,6	31.349	54,7

FUENTE: Censo Población. 1984. C.R., datos agrupados por el autor.

de los procesos socioeconómicos orientados a la mantención de cierta estabilidad para los diversos grupos sociales rurales. Esto se ratifica a partir de los datos presentados en el cuadro 3, donde se destaca el peso significativo que tiene el ámbito rural como sostén para más de la mitad de la PEA del país. Asimismo, se percibe la tendencia a presentar mayor desocupación del sector.

En particular, cabe destacar que la tasa de desocupación abierta, por ejemplo en el sector agropecuario, ha experimentado un incremento. En 1973 se registró una tasa de 2,9 %o y de acuerdo con datos de SEPSA, para 1984 se registraba una tasa de desocupación abierta de 6,0 %o.

Por otro lado, se debe señalar que la actividad agropecuaria es la actividad menos remunerada. En efecto, los niveles del salario agropecuario real promedio han constituido desde 1977, menos de un 70 %o del salario real promedio. En comparación con el salario promedio del sector de servicios básicos, el salario agropecuario venía constituyendo, desde ese año, apenas un 50 %o⁹.

La situación de deterioro del ingreso vino a profundizar la condición de pobreza para grandes sectores de la población rural, especialmente en las familias de escasos recursos, que tuvieron que desplegar diversas acciones reproductivas no formales con el fin de incrementar u obtener un ingreso necesario para sobrevivir. Se ha resaltado el hecho de la mayor prevalencia de la pobreza en el área rural, la cual se expresa en el deterioro de las condiciones de vida de la familia de escasos recursos. Por ejemplo, de acuerdo con datos obtenidos en la encuesta nacional de nutrición en 1978, se registraba el mayor peso porcentual de incidencia de desnutrición II y III en niños menores de 6 años, para familia de extrema pobreza rural, de 17 %o en comparación a 14 %o para el sector urbano. Asimismo, se destaca la mayor incidencia para el mismo grupo infantil de desarrollo insuficiente en peso y talla para familias de extrema pobreza rural, 29 %o frente 25 %o de familias pobres en el sector urbano¹⁰.

No obstante los programas de salud y asistencia social desplegados, se ha señalado la débil cobertura de la seguridad social en el agro. Es así que para 1984 de un total de población ocupada

igual a 210.544 en el sector agropecuario, solo un 37,0 se encontraba asegurado por enfermedad y maternidad ¹¹. Asimismo, en ese informe se apuntaba también la escasa capacidad del Ministerio del Trabajo para regular y garantizar la observancia en el ámbito rural de los derechos laborales, sobre todo en áreas como las de las condiciones de salud ocupacional.

Se puede afirmar que, debido a la propia naturaleza y funcionamiento de su estructura productiva prevaeciente, el agro no ha tenido la suficiente capacidad para satisfacer las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo, tarea que venía desarrollando, por medio de un espectro más o menos diversificado de programas sociales, el Estado, sobre todo a los grupos más pobres; sin embargo, esta intervención estatal tiene límites con las políticas de reducción del gasto público.

3. *La distribución de la tierra*

La tierra se constituye en el principal medio de producción en la actividad agropecuaria. En el marco de nuestra economía, la tierra es un medio de producción de carácter limitado y monopolizable e indispensable para una producción socialmente necesaria. Este hecho es el que asigna especificidad al desarrollo de la actividad agropecuaria, para la cual la tierra es un factor de producción esencial. Esto en la medida que el acceso a la tierra queda socialmente condicionado y se constituye en objeto de relaciones sociales de producción, de propiedad y apropiación. La tierra de hecho se constituye en objeto de una relación de fuerza. El acceso y uso de este medio de producción se expresará en un régimen de propiedad de la tierra que sanciona el derecho de propiedad y de explotación del suelo. Cabe destacar que en las condiciones del desarrollo capitalista en el agro, la propiedad de la tierra no se constituye en un impedimento insalvable para tal expansión.

Ha sido evidente que tal expansión ha revestido diversas modalidades históricas y no implica necesariamente, por ejemplo de manera unívoca y mecánica, el despliegue de tendencias hacia la concentración de la propiedad terrateniente. Por otra parte, no siempre la mayor extensión y concentración de la tierra se puede erigir a priori en un componente de racionalización productiva. Asimismo, se debe tener presente que en una economía empresarial, el eje dinamizador de la actividad, si bien, tiene un sustento objetivo en la tierra, en extensiones y calidades adecuadas, un componente fundamental es la inversión de capital y su valorización en las mejores condiciones.

En el caso particular de Costa Rica, la problemática de la tenencia de la tierra ha estado más asociada al problema de la desigual distribución de las tierras de vocación agropecuaria. Esto remite al desigual acceso y uso de la tierra por parte de diversos grupos sociales agrarios y sus implicaciones en la estructuración de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

Respecto del comportamiento que ha manifestado en el tiempo, la estructura de tenencia de la tierra, se advertía hacia 1950 una clara distribución desigual de la tierra (coef. de G = 0.884634, se consideran todos los tamaños de finca) sin considerar fincas de menos de 1 mz.

Se postula que acorde con el censo de ese año, se registraba un Coeficiente de Gini igual a 0.78727. Para 1963 era igual a 0.76553. Esto estaba expresando cierto mejoramiento en la concentración media de la tierra en el conjunto de los diversos tamaños de fincas ¹². En general, en estas fluctuaciones del índice de Gini se deben guardar ciertas reservas debido a que no se están conside-

rando aspectos como calidad de las tierras, control del capital, tecnología de la producción, procesos de centralización, etc.

En este sentido, si bien en el período intercensal 1950-1963 se advertía cierta mejoría en la distribución de la tierra, no se puede descartar la existencia de un proceso de concentración de las tierras más productivas.

En general, de 1950 hasta 1973, el autor antes citado ha reconocido dos períodos particulares respecto del uso y ocupación de la tierra.

Primer subperíodo 1950-1963

- Expansión de la frontera agrícola hasta el agotamiento de las tierras de potencial uso agropecuario.
- Conservación general de una estructura de posesión de las tierras denunciadas por fincas en que se puede postular la relativa ausencia de un proceso de concentración de la tierra significativa.
- La posesión extensiva de la tierra era la forma de ampliar las condiciones de producción existentes en general en el sector agropecuario.

Segundo subperíodo 1963-1973

- En general, ante el agotamiento de la frontera agrícola, en este período el desarrollo agrario estará condicionado por esos límites objetivos en la tierra disponible. Se advierte una incorporación mucho menor de nuevas tierras, además de calidades muy inferiores en algunos casos, por ejemplo tierras bajas (casi inundadas permanentemente). Se advierte la tendencia a habilitar tierras marginadas para la producción, por parte de grupos de población desplazada.
- Se ha destacado también la ruptura de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hidráulicos y ecológicos en general. Otro elemento significativo fue el crecimiento acelerado en las extensiones de tierras dedicadas a la ganadería.
- En este período la colonización adquiere un nuevo significado. La posesión y uso de la tierra se vincula de manera creciente a un proceso de capitalización o aspiraciones futuras de inversión. Esto se traduce en gran medida en un proceso de acaparamiento de tierras, muchas veces apenas disimulado en la dedicación de estas tierras a una ganadería extensiva.
- Se ha señalado la existencia de un proceso muy activo de "regularización" de la propiedad terrateniente en la medida que el registro de la propiedad se constituye en un requisito básico para acceder al funcionamiento del mercado y la recepción de apoyos estatales. Asimismo, los diversos propietarios se apresuran a registrar su propiedad como una garantía para defenderla en caso de ocupación precaria.

Respecto de la concentración media general de la tierra, hacia 1973 se registraba un levísimo incremento de 0.01 en el coeficiente de Gini en comparación con 1963, que permite hablar de cierta estabilización. En 1973 se registraba un coeficiente de Gini de 0.774724 (excluyendo las microfincas menores de 1 mz.). Considerando esas fincas, el coeficiente mencionado era igual a 0.795407. Visto este indicador en perspectiva, era menor al registrado en 1950, el que fuera de 0.884634¹³.

Para 1984 el índice de concentración es de un 0.76 registrándose un descenso, que debe ser considerado con reservas.

A continuación, y de modo preliminar, se procederá a hacer un rápido examen de algunos datos referidos a la distribución de la tierra en el último censo agropecuario (1984). Se debe advertir previamente que se debe guardar cierta reserva respecto de la información disponible. Esto por cuanto se debe considerar un conjunto de factores que pueden introducir distorsiones, como, por ejemplo, la sobreestimación y subestimación en las observaciones, a partir de que en algunos casos, distintas unidades de producción pueden pertenecer a una misma persona física o jurídica, asimismo, no se deben olvidar los patrones regionales y productivos diferenciales de uso y distribución de la tierra.

De acuerdo con la información presentada en el cuadro 4, podemos establecer tentativamente, que sobre un total de 3.070.340 Ha. bajo fincas, superficie casi similar a la registrada en 1973, se advierte un incremento de 19.546 en el número de explotaciones (25 0/o). Teniendo presente en una visión sincrónica sólo las cifras del censo de 1984, se configura en una primera imagen el predominio de una distribución desigual de la tierra. En líneas muy generales, podemos observar una situación de polaridad entre el primer estrato de explotaciones menores de 5 Ha. (46,9 0/o del total de explotaciones representaban apenas el 2,5 0/o del total de tierra disponible) y el conjunto de los dos estratos superiores que en total representan el 6,3 0/o del total de explotaciones y el 61,2 0/o de la tierra disponible. Esta primera imagen pone de manifiesto la existencia de una estructura social heterogénea y procesos complejos, contradictorios de diferenciación social que se han producido en el período intercensal.

En una perspectiva diacrónica, considerando las variaciones intercensales entre 1973 y 1984 por estrato, se puede establecer lo siguiente:

1. En el primer estrato de explotaciones menores de 5 Ha. se advierte un incremento del 28,5 0/o en el número de explotaciones y del 30,8 0/o en la extensión total de tierra disponible para este grupo. Se puede apreciar un crecimiento proporcional en ambos factores que, de alguna manera, habla de una subdivisión de las explotaciones y de una tenue redistribución de la tierra. Se puede observar un levísimo incremento en el tamaño promedio de explotación (de 1,6 Ha. a 1,7 Ha.).

En general se verifica cierta estabilidad en la posición de este grupo. Se reconoce aquí la presencia de un gran conglomerado de pequeñas unidades productivas. El hecho de que se haya incrementado su número pero acompañado de un aumento en la superficie de tierra, puede ser expresivo de los efectos de los programas de distribución de tierras y de la mayor presión social sobre las mismas.

2. En el segundo estrato (explotaciones de 5-50 Ha.) se aprecia la tendencia a un menor desfase entre el porcentaje de explotaciones y el porcentaje de área disponible. Esto refleja la presencia de grupos de productores que mantienen relaciones más estables con la agricultura. Aquí se registran incrementos del 27,7 % y del 17,1 % en el número de explotaciones y del área disponible, respectivamente. Se registra un leve descenso en el tamaño promedio por finca en este estrato (de 18,9 Ha. a 17,4 Ha.). En este estrato, se puede postular principalmente la presencia de unidades productivas campesinas y de ciertos segmentos de unidades familiares capitalizadas. A manera de hipótesis se puede señalar, que debido a la situación de inestabilidad a que se ven expuestos, se registraría un doble proceso: Dado que el incremento en el número de explotaciones es mayor que el registrado en la extensión se habría producido cierta redistribución de la tierra, pero también estaría operando una subdivisión de las explotaciones.
3. En el tercer estrato de explotaciones (50-100 Ha.) se aprecia de inmediato una relación favorable con la tierra. El tamaño promedio por explotación es de 68,55 Ha. y prácticamente se mantuvo en el período. Se verifica para el período un crecimiento moderado en el número de explotaciones y en la extensión de tierra disponible. Este crecimiento fue proporcional entre los factores (11,5 % en el número de explotaciones y de 11,8 % en Ha.). En términos relativos, en comparación con el conjunto de las explotaciones existentes para 1984, se advierte un cambio en comparación con los grupos precedentes, menores de 50 Ha. En este caso, se advierte un descenso en su peso porcentual de 7,5 % a 6,7 %, pero unido a un incremento del 12,7 % a 14,4 % en el control del total de la tierra disponible. Esto estaría reflejando cierto proceso de acumulación de tierras para ciertos sectores al interior de este estrato y una relativa mejoría en su posición en el conjunto de las explotaciones.
4. En el cuarto estrato (explotaciones de 100-500 Ha.) se constata un crecimiento del 9,7 % en el número de explotaciones y de 8,3 % en el área total. El crecimiento es proporcional en ambos factores. Teniendo en perspectiva los censos anteriores, los datos de 1984, revelan en términos relativos un mejoramiento en la posición de este grupo de explotaciones. Asimismo, evidencian un fortalecimiento sostenido de su peso relativo en el control de la tierra total disponible. Aunque en este último período se registra una desaceleración en ese ritmo de crecimiento.
5. Finalmente, en este último estrato (explotaciones mayores de 500 Ha.) se verifica una disminución de 9,1 % en el número de explotaciones y de 26,4 % en el total de tierras disponibles. Cabe destacar que esta reducción se operó principalmente en los estratos de explotaciones mayores de 1.000 Ha. y mayores de 2.500 Ha. (31 explotaciones en el estrato 1.000-2.500 Ha. y 35 explotaciones en el estrato superior). En conjunto, estas 66 explotaciones representaban 288.425,6 Ha.

No obstante la distribución desigual de la tierra, desde una perspectiva dinámica, se pueden destacar algunas variaciones que ponen de manifiesto la ocurrencia de ciertos procesos redistributivos y de subdivisión de las explotaciones, aunque con contenidos socioeconómicos diferentes de acuerdo con la naturaleza de las unidades productivas de que se trate.

Por un lado, se deben distinguir los procesos de subdivisión y atomización de ciertas unidades campesinas, así como la recomposición de otras a la luz de iniciativas de distribución de tierras impulsadas por el Estado por medio de cooperativas y parcelas.

Por otro lado, en el sector empresarial cabe considerar un proceso de adecuación de los tamaños más eficientes y de diversificación en la valorización del capital. En esta medida pareciera ser que no es tan evidente la tendencia a la conformación de grandes explotaciones, salvo excepciones, en el conjunto de la estructura empresarial agropecuaria. Sin embargo, para evitar malas interpretaciones, esto no debe confundirse con el proceso de centralización de la tierra, que tiene relación con la propiedad de los medios de producción, en la cual, como ya se había adelantado, diversas unidades productivas, con diferentes tamaños y orientaciones, pertenecen a una misma persona ya sea física o jurídica.

De los datos se desprende que todos los grupos de explotaciones menores de 500 Ha. experimentaron, con diversa significación, un crecimiento en el área respectiva. Incremento que se realiza a costa de la reducción del área del estrato superior (disminuye de 36 0/o a 27 0/o del total del área disponible).

Haciendo un cálculo preliminar, se puede establecer hipotéticamente que del total de 228.425,6 Ha. equivalente a la reducción de 66 explotaciones mayores de 1.000 Ha.; 18.150 Ha. representaría el incremento experimentado en las explotaciones menores de 5 Ha.; 98.550 Ha. traducirían el incremento habido en las explotaciones de 5-50 Ha.; 46.900 Ha. representarían el incremento del estrato de explotaciones de 50-100 Ha.; y 81.230 Ha. estarían expresando el incremento experimentado en el estrato de explotaciones de 100-500 Ha.

En general cabe destacar algunos aspectos significativos respecto de esta primera información analizada.

- En primer lugar, tomando en conjunto los dos primeros estratos, podemos apreciar que no obstante el incremento experimentado en la extensión de tierra disponible, (especialmente el grupo de explotaciones entre 5-50 Ha.), no se supera la relación desfavorable entre un gran número de explotaciones y una extensión limitada de tierra. En todo caso, aparte de resaltar una situación de subdivisión y atomización de ciertas unidades productivas, en el segundo estrato de explotaciones de 5-50 Ha. se estaría reflejando un mejoramiento relativo en la posición de este grupo y como ya se dijera, es expresivo de los programas de distribución de tierras que realiza el Estado.
- Respecto del tercer estrato de explotaciones, por lo general, ámbito de la unidad campesina más acomodada, de la unidad familiar capitalizada y de medianos productores empresariales, se puede postular que ha tendido a mantener su posición en la estructura de tenencia de la tierra. Sin embargo, no se debe perder de vista el conjunto de presiones a que se ven sometidos y que amenazan permanentemente su estabilidad y relativo equilibrio.
- En relación con los dos últimos estratos, se hace evidente que la índole de sus variaciones se vincula a la dinámica de las acumulaciones y las transformaciones en la estructura empresarial.

CUADRO 4

COSTA RICA: N° DE EXPLOTACIONES Y EXTENSION SEGUN TAMAÑOS DE EXPLOTACION

Números absolutos y relativos
(1963-1973-1987)

Tamaño Ha.	1963				1973				1984			
	N° Expl.	%	Ext. Miles Ha.	%	N° Expl.	%	Ext. Miles Ha.	%	N° Expl.	%	Ext. Miles Ha.	%
-5	23.233	36,0	51.3	1,9	35.243	45,8	58.9	1,9	45.297	46,9	77.05	2,5
5-50	31.409	48,6	565.6	21,2	30.308	39,4	574.7	18,4	38.727	40,1	673.25	21,9
50-100	5.754	8,9	386.8	14,5	5.801	7,5	396.6	12,7	6.469	6,7	443.50	14,4
100-500	3.585	5,5	704.3	26,5	4.851	6,3	969.0	31,0	5.327	5,5	1.050.23	34,2
+ 500	640	1,0	958.5	35,9	795	1,0	1.123.3	36,0	722	0,8	826.31	27,0
TOTAL	64.621	100,0	2.666.5	100,0	76.998	100,0	3.122.5	100,0	96.542	100,0	3.070.34	100,0

FUENTE: Censos Agropecuarios, 1963, 1973, 1984. Dirección General de Estadística y Censos. Costa Rica.

Finalmente no se debe olvidar que en su gestión productiva las explotaciones presentes en los dos últimos estratos superiores, especialmente las mayores de 500 Ha., además de disponer de tierras por lo general de calidades adecuadas, disponen y concentran el grueso del capital, del crédito y tecnología, así como de la producción generada.

En este mismo orden de cosas, tampoco se debe perder de vista la situación adversa que enfrentan extensos sectores de pequeños y medianos productores, para quienes su problemática no se vincula solo a la tenencia de la tierra, sino también con los desequilibrios, carencias y tensiones permanentes que deben enfrentar como productores. Como tales tienen que afrontar las dificultades de acceso al crédito, a la tecnología, su escasa capacidad de reacción frente a las modificaciones del mercado, etc.

En este sentido es evidente, que a pesar de los esfuerzos realizados por diversas instituciones, se experimentan tensiones reales en el agro, que quedan de manifiesto en la creciente oferta de fincas, por un lado como intento de reorientación de inversiones, asimismo, como ya se había dicho, se registran diversos movimientos en diversas capas de productores agrícolas que varían desde la demanda de tierras, créditos, precios de garantía, etc.

En esta media, el curso que adopte la política económica tendrá repercusiones cruciales en las perspectivas futuras para la estabilidad de estos pequeños y medianos productores y para definir el contenido real de su condición de propietarios.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL CARACTER DE LA POLITICA DE DISTRIBUCION DE TIERRAS EN EL PERIODO 1974-1984

Se procederá a realizar en este apartado una breve reflexión en torno a algunos aspectos cruciales de la política mencionada; la que se ha venido desplegando a partir de 1975. No se pretende agotar el tema, sino ofrecer algunos ejes para un diálogo e intercambio de apreciaciones en un ámbito muy sensible para las perspectivas del desarrollo económico-social del país.

Como ya se había señalado, en los primeros años de la década de los setenta, ante el deterioro paulatino que experimentaba el sector agrario, y la emergencia de agudos conflictos sociales por la tierra, se hacía evidente la necesidad de imprimir una renovación a la política de acceso institucionalizado a la tierra, que despliega el ITCO de manera débil y residual.

Es sabido que la acción del ITCO, congruente con los planteamientos del Partido Liberación Nacional, fue concebida como una iniciativa de apoyo complementario a otras políticas y estrategias agrarias más cruciales para los sectores desarrollistas. En esta medida desde una débil plataforma institucional, a partir de 1962, asumiría el cumplimiento de una tarea preventiva y mediatizadora de los conflictos sociales en el agro nacional. Entre sus propósitos en esta primera época, se había estipulado:

- Promover la colonización de tierras baldías del Estado para grupos de personas sin tierra.
- La compra de propiedades y su parcelación y venta a campesinos.

- Su papel mediador en los conflictos surgidos entre propietarios y los poseedores en precario.
- Su contribución a la conservación y uso adecuados de las reservas de recursos naturales.

Frente a un arco de factores adversos que se visualizaban en el plano agrario y económico en general, se estructura en torno a la administración Oduber una propuesta político-programática en que la búsqueda de una reactivación económica contemplaba, como principal eje, la participación del Estado de manera directa en la actividad económica. Se pretendía la ampliación de las funciones estatales, hacia su constitución como empresario, asumiendo la inversión en la adquisición y capitalización de medios de producción.

Correspondiente con esta estrategia se impulsaría una nueva forma de gestión estatal sobre la base de una acumulación pública de capital, centralización, planificación y racionalidad presupuestaria. Respecto del sector agrario, aparte de una política de fomento a la producción agropecuaria, se planteó el fortalecimiento del pequeño y mediano agricultor y su asociación en modalidades de organización que le permitieran capacitarse como empresario y así hacer un aporte importante al desarrollo del país. Se pretendía proporcionar una solución que tuviera más continuidad en la absorción de los conflictos por demandas de tierras, para asegurar la estabilidad política y social del país. Es así como el eje institucional, por el cual se enfrentaría el problema agrario y se impulsarían estas nuevas orientaciones, fue el Instituto de Tierras y Colonización. Básicamente esto implicaría fortalecer esta institución con el fin de iniciar un acelerado proceso de adquisición de tierras así como los proyectos de desarrollo rural.

Estos se enmarcan fundamentalmente en una renovada acción estatal que fuera, a la vez, rápida y eficaz, que tuviera mucho mayor alcance que antes y que supusiera una ayuda más cuantiosa con el propósito de buscar la erradicación de la pobreza ¹⁴.

La gestión institucional implicó un agudo y complejo proceso de tensiones y debate entre diversas fuerzas sociales y políticas.

En este sentido, la política de tierras se enfocaría en una óptica más ampliada de creación de oportunidades y de reinserción de los grupos de población rural empobrecidos. Para tal efecto se impulsaría la iniciativa de "regiones de desarrollo", entendidas como un área geográfica en que se proporcionan ciertos recursos y condiciones mínimas necesarias para que el campesino desarrolle sus capacidades productivas y sociales. Esto significaría, además de redistribución de tierras, el acondicionamiento de una infraestructura física y social.

Esta iniciativa, que no rompía los cánones básicos del sistema político imperante, sí implicaba una readecuación institucional y un relativo cambio de visión acerca del papel de la tenencia de tierra y su funcionalidad en la búsqueda de nuevas opciones de reactivación económica y prevención de potenciales y más graves conflictos sociales en el agro. Dado que la adquisición de tierras por el Estado descansaba en la compra directa, para su posterior distribución, implicó la necesidad de potenciar la capacidad financiera de la institución, así como el logro de una mayor flexibilidad legal e institucional.

Estas iniciativas se debieron impulsar en medio de un complejo proceso de tensiones y debates entre diversas fuerzas sociales y políticas. La institución debió afrontar y desplegar una difícil y continua gestión de mediación en los conflictos de ocupación de tierras privadas, entre propietarios y precaristas, que implicaba fuertes presiones para conciliar la acción contingente de atender situaciones de hecho con la acción más racional y programada de los proyectos de desarrollo.

En este contexto, en una primera época de definición de la política de tierra y negociación entre los distintos actores sociales y políticos, acerca de los alcances de esta readecuación y su nueva cristalización institucional, la administración Oduber debió enfrentar una oposición activa de diversos grupos empresariales y de propietarios terratenientes, que potencialmente se veían amenazados en sus intereses con los nuevos alcances de la política de tierra, ante el creciente debate nacional y el ascendente movimiento campesino y de sectores medios urbanos. Es así que adoptando una posición en algún caso muy beligerante, impusieron claras reorientaciones, o retrasaron diversos proyectos gubernamentales de desarrollo o de reformas legales, que involucraban y eran atinentes a la cuestión de la propiedad privada de la tierra y sus sanciones político-jurídicas.

En el marco y horizonte histórico-político definido por la correlación de fuerzas dentro de la sociedad costarricense en ese momento, se puede plantear que se estaba operando entre los diversos grupos empresariales y políticos hegemónicos dentro y fuera del gobierno, una reactualización del compromiso político anterior respecto del sector agrario, ante la necesidad de conciliar la defensa de la propiedad privada y la búsqueda de nuevas posibilidades de desarrollo y de encauzamiento institucional de los conflictos por la tierra.

Paulatinamente se fueron superando las oposiciones de esos grupos sociales, y aunque con debilidades y mediatizaciones de diversa índole, se fue renovando la base institucional y las modalidades para enfrentar el problema de las demandas de tierra y la pobreza rural. Aparte de la acción del ITCO, se desplegaron otras iniciativas, como el Programa de Asignaciones Familiares. En esta medida se insistió en una opción de fortalecer una red interinstitucional que, a manera de un sistema de vasos comunicantes, venía asumiendo la función de descongestionar, reorientar y atenuar las demandas sociales y los efectos disolventes y negativos de la modernización agrícola y, en general, de modelo de desarrollo en las capas menos favorables de la población campesina y rural.

En particular, cabe destacar ciertos esfuerzos continuos por fortalecer la institución, que se deben apreciar en el marco de la correlación de fuerzas sociales existentes. La dotación de mayores recursos financieros implicó un incremento de su accionar, al mismo tiempo que se fueron desplegando iniciativas por reacondicionar, como ya se dijo, su base jurídica institucional más flexible y acorde con esas modalidades y opciones de desarrollo rural adoptadas. Esto terminaría por cristalizar hacia 1982, con la transformación del Instituto de Tierras y Colonización en el Instituto de Desarrollo Agrario.

Se puede afirmar que en la administración Oduber, en el contexto económico y político global de la sociedad, se plantea y es tematizado el problema del acceso a la tierra a partir de los ajustes que entrañaba la estrategia de desarrollo desplegada hasta ese momento, y en particular de los efectos negativos de la modernización agropecuaria para la población rural.

En este sentido, se produjo una redefinición y replanteamiento de la política de tenencia de tierra y del ente institucional encargado, a partir de lo cual han quedado más o menos acotados los parámetros políticos e institucionales para dar respuesta a continuas demandas y conflictos por tierra, lo que se vería incrementado por la crisis económica posterior. Sin embargo, como se verá, este esquema de respuesta en los años recientes, ha entrado en crisis.

Se ha señalado que durante el período 78-82, el ITCO orientó su política hacia la consolidación de las regiones de desarrollo y los asentamientos campesinos, así como la intervención y solución de conflictos, y la dotación de tierras, entre otras funciones, como un modo de frenar el creciente desempleo y los efectos de incremento de la pobreza, en crecientes sectores sociales.

A partir de 1982, y durante 1983 la institución ha dirigido sus esfuerzos, entre otros, básicamente a desarrollar los asentamientos campesinos e intervenir en los conflictos de precarismo. En este sentido se ha concluido que si bien en ese período habían existido dos gobiernos con diferentes orientaciones políticas, en la práctica, las acciones del IDA básicamente eran las mismas, acorde con la ley que rige su accionar ¹⁵.

En esta medida, se puede advertir que habría cierta continuidad en el tipo de respuesta institucional, aunque es posible reconocer variaciones de énfasis y de términos cuantitativos, a partir de la disposición de recursos financieros cuya necesidad es siempre creciente para atender una demanda permanente de tierras.

Se ha hecho evidente que la política de distribución de tierras, desplegada por el Estado, ha descansado en una expansión del gasto público en este rubro. Por medio del IDA se han debido afrontar cada vez más costosas y complejas tareas en la implementación de los proyectos de desarrollo rural, ámbito en el cual, en los últimos años, se ha recibido un fuerte apoyo financiero y técnico de organismos internacionales. Pero, simultáneamente, la institución debe responder a una presión y demanda por tierra que se reproduce y acumula producto de los desequilibrios del sistema económico. En este sentido, la lógica de esta política de tierras pareciera descansar en un quehacer reactivo, que se desencadena a partir de una relación directa, observada entre mayor desempleo agropecuario —mayor presión por la tierra— mayor financiamiento estatal para atender el problema.

De esta manera, por ejemplo, se señalaba para 1984 en un proyecto de declaración de emergencia agraria para excluir al IDA de la aplicación de la Ley de Equilibrio Financiero de la República, que ante la necesidad de solucionar el problema agrario agravado por el crecimiento de la población, los procesos inflacionarios de los últimos años, el aumento de la desocupación y de la pobreza en las zonas rurales se habían incrementado la presión y las tensiones por la tierra. Se decía que el IDA tenía problemas de financiamiento inadecuado además del entramamiento legal que obstaculizaba una acción ágil en la solución de programas indispensables. Con estos considerandos, se solicitaban al Estado recursos especiales por 2.676 millones de colones para comprar tierra que cada vez incrementará su precio y la contratación del personal técnico requerido. Esto con el fin de ejecutar en cuatro etapas la adjudicación y desarrollo de asentamiento a unas 12.072 familias, como estimación de un total acumulado ¹⁶.

En términos generales se puede advertir que en el momento actual de contracción del gasto público y de redefiniciones importantes en la política económica, se tiende a reducir la capacidad de maniobra del Estado para la continuidad de esa modalidad de respuesta ante la demanda de tierras.

Acorde con las iniciativas actuales de reestructuración del aparato productivo nacional y en particular en el sector agropecuario se abre una coyuntura crucial para los diversos sectores sociales y, en particular, los diversos sectores campesinos y de medianos productores ligados a los rubros menos eficientes, así como para extensos sectores de trabajadores rurales. En esta medida para el IDA como institución, se plantean renovados desafíos respecto de los resultados que pueda tener el programa de ajuste estructural, tanto para la orientación de sus programas de desarrollo rural, como en las repercusiones que genere en el empleo agropecuario y la estabilidad de las ya frágiles economías campesinas.

NOTAS

1. Solís, A., Manuel. **Desarrollo Rural**. EUNED. 1981. Pág. 85.
2. Rovira M., J. y Trejos, J. D. **El curso de la crisis de Costa Rica y las opciones de política económica en el segundo lustro de los años ochenta**. Avances de Investigación. IIE, UCR. Año 1985. N° 53.
3. **Ibíd.** Pág. 8.
4. Ramírez, Gonzalo. "Conflictos acechan al gobierno". En **Rev. Aportes**, N° 30-31. Ag.-Nov. 86. Pág. 11.
5. Rovira M., J. y Trejos, J. D. **Op. cit.** Pág. 18.
6. Fallas, Helio. **Crisis económica en Costa Rica. Un análisis económico de los últimos 20 años**. Ed. Nueva Década. Costa Rica. 1987. Págs. 47-48.
7. Villasuso, J. M. et al. **El sector productivo. Crisis y perspectivas**. Ed. Porvenir. 1984.
8. SEPSA. **Diagnóstico del Sector Agropecuario**. Pág. 238.
9. **Ibíd.** Pág. 263.
10. MIDEPLAN. **El deterioro de la condición social de los costarricenses**. Costa Rica. 1983.
11. SEPSA. **Op. cit.** Pág. 267.
12. Reuben S., Sergio. **Capitalismo y crisis económica en Costa Rica**. Ed. Porvenir. Costa Rica. 1982. Pág. 58.
13. **Ibíd.**
14. Salazar N., J. M. y Rodríguez C., E. "Una política agraria innovadora. El caso de Costa Rica". **Rev. Estudios Sociales Centroamericanos**, N° 20. Costa Rica. 1978.
15. IDA. Documento "Política institucional. Período 1978-84".
16. SEPSA. **Plan de Desarrollo Agrario. Plan de Emergencia**. Costa Rica. Dic. 1984.

BIBLIOGRAFIA

- Fallas, Helio. **Crisis económica en Costa Rica. Un análisis económico de los últimos 20 años.** Ed. Nueva Década. Costa Rica. 1981.
- Instituto de Desarrollo Agrario. **Política institucional 1978-84.** Documento interno.
- MIDEPLAN. *El deterioro de la condición social de los costarricenses.* Costa Rica. 1983. Poligrafiado.
- Ramírez, Gonzalo. *Conflictos acechan al gobierno.* En **Revista Aportes.** N° 30-31. Ag.-Nov. 1986.
- Reuben, Sergio. **Capitalismo y crisis económica en Costa Rica.** Ed. Porvenir. Costa Rica. 1982.
- Rovira, M., J. y Trejos, J. D. *El curso de la crisis de Costa Rica y las opciones de política económica en el segundo lustro de los años ochenta.* Avances de Investigación. IIEU. Costa Rica. N° 53. 1985.
- Salazar, N., J. M. y Rodríguez C., E. *Una política agraria innovadora. El caso de Costa Rica.* **Rev. Estudios Sociales Centroamericanos.** N° 20. Costa Rica. 1978.
- SEPSA. **Plan de Desarrollo Agrario. Planes de Emergencia.** Costa Rica. Dic. 1984.
- SEPSA. **Diagnóstico del Sector Agropecuario.** 1986.
- Solís A., Manuel. **Desarrollo rural.** Ed. UNED. Costa Rica. 1981.