

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Lecciones-de-la-experiencia-costarricense-en-la-reforma-agraria-1962-2002>

# **Lecciones de la experiencia costarricense en la reforma agraria (1962-2002)**

- Reflexions et travaux -

Date de mise en ligne : mercredi 1er mars 2006

---

**Copyright © El Correo - Tous droits réservés**

---

En la actualidad, la alta conflictividad en el agro guatemalteco -vía las tomas de tierras- nos recuerda la injusta repartición de la tierra en Guatemala. La letra de los acuerdos de paz en Guatemala y El Salvador contempla el establecimiento de catastros y la creación de fondos de tierras y su posterior distribución. En Centroamérica, la única experiencia de distribución de tierras y ordenamiento agrario con continuidad se ha dado en Costa Rica. Sin embargo, estamos lejos de reunir el cúmulo de factores que permitieron su puesta en marcha en los años 1960, tanto más cuando desde fines de los años 1980 la pequeña producción campesina ha sido sacrificada por los gobiernos de la región ante los imperativos de los Planes de Ajuste Estructural. ¿Tiene sentido continuar hablando de reforma agraria en los años 2000 ? ¿Qué supuestos y objetivos justifican la transformación de la tenencia de la tierra ? ¿La reforma de la tenencia pretende generar desarrollo agrario o perpetuar economías de subsistencia ? ¿Qué lecciones podemos sacar del reformismo agrario costarricense ? El artículo pretende establecer un balance de la experiencia costarricense partiendo del contexto de su gestación para luego analizar la evolución de sus programas y finalizar con un concluyente estudio de caso.

En la actualidad, la alta conflictividad en el agro guatemalteco -vía las tomas de tierras [1] nos recuerda la injusta repartición de la tierra en Guatemala. La letra de los acuerdos de paz en Guatemala y El Salvador contempla el establecimiento de catastros y la creación de fondos de tierras y su posterior distribución [2]. En Centroamérica, la única experiencia de distribución de tierras y ordenamiento agrario con continuidad se ha dado en Costa Rica. Sin embargo, estamos lejos de reunir el cúmulo de factores que permitieron su puesta en marcha en los años 1960, tanto más cuando desde fines de los años 1980 la pequeña producción campesina ha sido sacrificada por los gobiernos de la región ante los imperativos de los Planes de Ajuste Estructural.

¿Tiene sentido continuar hablando de reforma agraria en los años 2000 ? ¿Qué supuestos y objetivos justifican la transformación de la tenencia de la tierra ? ¿La reforma de la tenencia pretende generar desarrollo agrario [3] o perpetuar economías de subsistencia ? ¿Qué lecciones podemos sacar del reformismo agrario costarricense ?

El artículo pretende establecer un balance de la experiencia costarricense partiendo del contexto de su gestación para luego analizar la evolución de sus programas y finalizar con un concluyente estudio de caso.

### 1. Orígenes del reformismo agrario en Costa Rica

Para comprender las razones que posibilitaron la reforma agraria en Costa Rica, partiremos de un análisis de la progresiva ocupación del territorio y de la legislación vigente para luego incidir en las variables demográficas y económicas que a partir de los años 1940 se tradujeron en una mayor presión sobre las parcelas. Esta presión desembocó en tomas de tierras a medida que se iba cerrando la frontera agrícola y supuso una amenaza al sistema político costarricense fundado en la noción de 'democracia rural'.

Existía además una voluntad reformista vehiculada por sectores de profesionales y empresarios medianos en ascenso ligados al Partido Social-Demócrata y que tras el episodio de 1948 accedieron al gobierno de la mano de José Figueres.

Por otra parte, el contexto latinoamericano era favorable a la modificación de las estructuras de tenencia de la tierra. La Alianza para el Progreso auspiciada por la administración Kennedy (1961-63), propició un cambio en las estructuras de producción destinado a evitar experiencias similares a la de la Revolución Cubana de 1959.

Durante el periodo colonial, Costa Rica se caracterizó por su aislamiento físico y la desatención por parte de las autoridades ubicadas en Guatemala, sede de la Capitanía General. La escasez de mano de obra indígena y recursos minerales determinó un lento crecimiento económico y poblacional. Así las cosas, hacia 1800 habían unos

50.000 habitantes (Pérez 1997 : 24) para un territorio de 51.000 km<sup>2</sup> -un poco más que la superficie de Aragón- y hasta bien entrado el siglo XX persistió la percepción de un país con abundantes tierras pero de población escasa [4].

Desde una óptica histórica, el proceso de ocupación del territorio costarricense está asociado al avance de la colonización agrícola y en particular al cultivo cafetalero. El Estado, sin ninguna planificación, favoreció la colonización territorial mediante una política de denuncios de tierras sumamente generosa. Desde 1860 los sucesivos gobiernos acostumbraban a hacer concesiones de baldíos o reservas nacionales tanto para cancelar sus deudas como en pago de servicios.

Con la promulgación de la Ley de Cabezas de Familia en 1909, se decretó que todo varón costarricense de 20 años de edad o emancipado, casado o cabeza de familia, tenía derecho, por una sola vez a que se le otorgaran 50 hectáreas en los baldíos nacionales. En 1939 la Ley de Informaciones Posesorias permitía el denuncia de hasta 100 hectáreas si se destinaba a tierras de labranza y 300 si se dedicaba a la ganadería.

Finalmente, la Ley de Ocupantes en Precario de 1942, vigente hasta 1951, autorizaba al Estado a adquirir los terrenos invadidos por precaristas [5] y pagarlos con baldíos nacionales. Esta ley originó abusos ya que los terrenos invadidos eran tasados bajo precios exorbitantes y las reservas nacionales con valores irrisorios, por lo que en la práctica los latifundistas fomentaron las invasiones para obtener mejores tierras.

Así las cosas, la legislación costarricense estimuló el denuncia y la ocupación de las tierras baldías pero se ejerció escaso control en las inscripciones y el tipo de tenencia. En la práctica se especuló con la tierra y se desvirtuó el objetivo inicial de ocupar el territorio y ponerlo a producir. El cierre de la frontera agrícola a mediados de los años 1960 sacó a relucir el despilfarro que se había hecho de los baldíos nacionales : el país se había 'potrerizado' [6].

Paralelamente, los años 1950-1960 representan la culminación de las mejoras sanitarias que desde 1920 lograron disminuir la tasa de mortalidad, traducidas en una tasa de crecimiento anual del 3,73% (1963), entre las más altas del mundo (Barahona 1980 : 77).

Mientras existían terrenos colonizables la reproducción del campesino estaba asegurada pero con el fin de la frontera agrícola y la expansión de las relaciones capitalistas de producción en el agro, comenzará a gestarse una fuerte presión sobre la tierra. Por una parte asistimos entre 1963-1984 a una atomización de la pequeña propiedad : aumenta el número de fincas en los rangos de 0-2 hectáreas y 5-10 hectáreas (Véase Cuadro 1, Anexo) y se reduce el tamaño predial promedio. Y por otra, aumentan los diferentes segmentos de la gran propiedad a partir de 100 hectáreas [7]. Esto es propio de explotaciones agropecuarias que buscan tamaños más eficientes para optimizar los recursos aunque en el caso costarricense se trate de latifundios ganaderos para carne extensivos en capital y mano de obra.

Así, una vez agotada la frontera agrícola y por tanto la posibilidad de denunciar baldíos nacionales, tanto la incapacidad de los microfundios en asegurar la subsistencia familiar como de los latifundios en proporcionar fuentes de trabajo, provocan corrientes expulsoras de población campesina. Estos campesinos se verán ante la disyuntiva de migrar hacia las áreas urbanas o invadir tierras privadas con la finalidad de establecer unidades económicas campesinas.

El fenómeno del precarismo podía amenazar a largo plazo la "paz social" que caracterizaba el paisaje político costarricense por lo que los decisores políticos plantearon la necesidad de iniciar una reforma agraria que reduciría la conflictividad y aumentaría el rubro productivo.

A nivel político, la breve confrontación armada de 1948, resultado de un fraude electoral [8], supuso la recomposición del bloque dominante y el debilitamiento de la oligarquía forjada en torno al viejo orden agro-exportador. Sectores de la mediana burguesía aliados con capas de la pequeña burguesía urbana, entendían disponer del poder estatal para imprimir un giro reformista a las políticas sociales y económicas.

José Figueres, líder del movimiento insurgente, encabezó la Junta de Gobierno que sentó las bases de la nueva estructura del Estado. Entre las medidas adoptadas se contemplaba una mayor intervención estatal en la economía, la nacionalización de la banca, el fomento a la industrialización, la dotación de servicios e infraestructuras, el desarrollo de programas sociales y un impulso a la diversificación agrícola en base a la pequeña propiedad.

Según Rodrigo Facio, el principal ideólogo del movimiento, y uno de los redactores del Proyecto de Constitución Política de la Segunda República de Costa Rica en 1949, "al aumento y diversificación de la producción nacional, debe llegarse por el estímulo, la defensa y la organización de la pequeña propiedad"(Facio 1972:168-169).

Costa Rica es una sociedad, teorizaban Facio y Monge Alfaro, articulada en torno a la pequeña propiedad campesina. Este factor garantiza el igualitarismo social y define el régimen político costarricense como una democracia rural. Este argumento se convirtió en una plataforma ideológica que cuenta con gran aceptación entre la población y en la que reposa uno de los principales valores de la identidad nacional costarricense.

La tesis del igualitarismo es presentada como un rasgo hereditario que las nuevas generaciones del Partido Liberación Nacional (PLN, socialdemócrata), fundado por Figueres en 1951, deberán preservar. Así, la Reforma Agraria es concebida como indispensable para consolidar las bases del régimen político mediante la incorporación de las masas campesinas al Estado y la consecución de la armonía social. Esta voluntad de inclusión distingue al Estado costarricense de sus vecinos del istmo.

En el Título V, Capítulo I, Artículo 61 del Proyecto de Constitución -que fue rechazado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949- aparecían los principios de organización de la tenencia agrícola : "El Estado fomentará el establecimiento de colonias agrícolas, favorecerá la creación de parcelas para el uso en común de poblaciones rurales, y organizará el régimen de terrenos baldíos por medio de leyes que aseguren su distribución entre quienes los necesiten y se obliguen a cultivarlos. La política de distribución de tierras deberá sujetarse a planes técnicos que garanticen un racional aprovechamiento de las maderas y una explotación agrícola efectiva. Igualmente deberá evitarse la existencia de latifundios (...)" [9]

Aunque Figueres gobernó entre 1953-1958, habrá que esperar a 1962, bajo el gobierno de Orlich, también del PLN, para que se creara por Ley nº3042 el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), el instrumento ejecutor de la Reforma Agraria en Costa Rica. El ITCO venía a complementar la Ley nº2825 de Tierras y Colonización propugnada por el PLN y aprobada en 1961.

En efecto, los condicionantes políticos de la guerra fría aconsejaban moderar los programas reformistas : en 1954, el presidente guatemalteco Jacobo Arbenz fue derrocado tras un golpe de Estado fomentado por los Estados Unidos, ante el cariz que tomaba su política, y en particular las expropiaciones hechas a la United Fruit Company en el marco de una incipiente reforma agraria.

A principios de los años 1960, el contexto latinoamericano era favorable a los cambios en las estructuras de tenencia de la tierra, se buscaba evitar situaciones de inestabilidad social que pudieran llevar a procesos parecidos a la Revolución Cubana de 1959. Ya en 1951 la FAO (Food and Agriculture Organization) había presentado un informe donde se apuntaban las características estructurales del agro latinoamericano basado en el dualismo entre latifundio de cultivo extensivo y baja productividad y el minifundio intensivo insuficiente para garantizar la

reproducción de la población agrícola. También se contaba con las recomendaciones de la Encíclica *Mater et Magistra* y de las conferencias conjuntas de la FAO y la OEA (Organización de Estados Americanos) en 1960. En la Conferencia de Punta del Este (Uruguay) de 1961 se dieron las bases para la creación de la Alianza para el Progreso cuyo principal componente era el desarrollo de experiencias de reforma agraria en los países participantes. La administración Kennedy (1961-63) era el principal impulsor de este programa que contó con abundante ayuda material y técnica suministrada por las agencias financieras y organismos oficiales del gobierno norteamericano.

Las directrices desarrollistas de la Alianza para el Progreso perseguían un crecimiento económico a partir de una modernización de la explotación latifundista agroexportadora y una disminución de las tensiones sociales en el campo mediante la distribución de tierras. En general, el rechazo de la oligarquía latifundista limitó el alcance distributivo a programas de colonización que apenas modificaron la estructura de tenencia.

Por otra parte, las consignas de modernización económica, industrialización e integración comercial impulsadas desde 1950 por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y materializadas en Centroamérica en los años 1960 a través del MCCA (Mercado Central Centroamericano), reposaban en una fijación de los precios agrícolas destinada a abastecer las ciudades con productos agrícolas baratos para así limitar el aumento salarial en las industrias. La industrialización se hizo en base a una disminución en los ingresos de los productores agrícolas por lo que no se liberaron recursos para tecnificar y modernizar el agro y por ende no se logró mejorar los niveles de vida de las poblaciones campesinas.

En Costa Rica, la creación del ITCO perseguía dos objetivos : en primer lugar aumentar el número de propietarios en el país a partir de la colonización planificada de baldíos estatales así como la compra de propiedades a particulares y el fomento de las cooperativas agrícolas. En segundo lugar, atenuar los conflictos surgidos entre los propietarios legales de tierras y los poseedores en precario. Además, la Ley de Tierras y Colonización aunque estipulaba que el latifundio tendría límites por encima de los cuales el terrateniente sería expropiado, no precisaba dicha superficie máxima, por lo que en la práctica dicha ley no sirvió para emprender una verdadera reforma agraria.

Para América Latina, señala García, "la profundidad de cualquier clase de reforma debe medirse en términos de capacidad de modificar los diversos tipos de estructura latifundista mediante la alteración, total o parcial, de las relaciones de poder de la 'sociedad tradicional'"(García 1990 : 233). Así distingue tres categorías de reformas agrarias : las estructurales (Cuba y en menor grado México y Bolivia), las de tipo convencional (Venezuela, Chile) y las marginales (resto de países). En las estructurales "la movilización social rompe todo compromiso o toda forma de negociación entre clases antagónicas -en relación al *status quo*- y prevalece una nueva estructura de poder y un nuevo sistema de reglas institucionales", mientras que en las convencionales "la negociación se efectúa entre clases sociales antagónicas y por medio del sistema institucionalizado de partidos políticos, dentro del compromiso implícito de conservación del *status quo*"(García 1973 : 20).

En el caso cubano, las leyes de Reforma Agraria de 1959 y 1963 supusieron la expropiación de los grandes latifundios y las fincas mayores de 67 hectáreas, respectivamente. Aunque el 20% de la superficie cultivable permaneció en manos privadas, la Reforma Agraria en Cuba representó la desaparición de la burguesía rural en todos sus estratos [10].

En Costa Rica, la Reforma Agraria tiene rasgos de reforma convencional por cuanto presupone una democratización formal del poder político que favorece el diálogo entre clases sociales, mientras que las reformas agrarias marginales resultan de una negociación exclusiva entre sectores políticos de las clases dominantes que concentran el poder económico y político y excluyen las fuerzas populares traduciéndose en el medio plazo en conflictos sociales.

Sin embargo, respecto a su contenido es una reforma del tipo marginal ya que "no apunta hacia la ruptura del

monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones, poder, sistema normativo), sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra y apoyándose en el sistema tradicional de partidos y en las reglas institucionales de la sociedad tradicional. En razón de orientarse este tipo de 'reformas' hacia un objetivo estratégico de conservación del *status quo* (colonización de áreas periféricas, mejoramiento de tierras, parcelación marginal de latifundios, expansión de la frontera agrícola a la periferia baldía, operación dentro de las normas del mercado tradicional de tierras, etc.), su caracterización estricta sería la de contra-reformas agrarias" (García 1990 : 233).

El mito del igualitarismo social costarricense basado en la pequeña propiedad se desvanece al analizar los censos agropecuarios del país. En 1963, por una parte, las 23.233 fincas menores de 5 hectáreas representaban el 35,95% del total de fincas del país cubriendo apenas el 1,91% de la superficie total de las fincas. Por otra, las 640 mayores fincas constituían el 0,98% del número total de fincas pero abarcaban el 35,94% de su superficie fundaria [11].

Frente a esta alta concentración, el Estado costarricense no optó por la expropiación de las tierras ociosas sino por una política de compra y distribución de tierras en las regiones donde había mayor presión social. La Ley del ITCO insistía en el respeto por la propiedad privada para inhibir las invasiones de tierra y estipula la compensación total previa al propietario de la finca expropiada. De esta manera la amplitud de las expropiaciones y por ende el alcance de los programas estaba ligado a la capacidad financiera del Estado.

En definitiva, la Reforma Agraria en Costa Rica se convirtió en un mecanismo de distribución de tierras y de reordenamiento agrario destinado a preservar la democracia política y ampliar la base social de PLN en el mundo rural, quedando en un plano secundario la creación de unidades económicas eficientes al desarrollo socioeconómico del agro.

### **2. El desarrollo institucional de los programas del ITCO-IDA (1962-2002)**

En 1970, durante la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina celebrada en Caracas, se definieron los objetivos que debían alcanzar los nuevos sistemas de tenencia surgidos como consecuencia de las reformas agrarias. La reforma agraria no debía solamente eliminar una estructura agraria injusta sino sustituirla por otra que incorporara la población campesina y supusiera un aumento cualitativo de la capacidad de producción, una reorientación del poder político y social, así como una redistribución de los ingresos y una modernización tecnológica.

Al respecto, tanto las restricciones presupuestarias como la ausencia de una estrategia planificadora han condicionado las actuaciones del ITCO y por ende los resultados.

En 1982 el ITCO pasó a llamarse Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Con independencia de la consecución de la autonomía financiera que supuso el poder emitir Bonos Agrarios y recibir el impuesto sobre licores y timbres agrarios, el funcionamiento de la institución se ha caracterizado por la subejecución presupuestaria y una dependencia del financiamiento internacional. Este financiamiento, fruto de acuerdos bilaterales (Estados Unidos, Holanda) o convenios con agencias de desarrollo y organismos financieros (BID, FMI, BIRF), se traduce en una pérdida de autonomía y visión a largo plazo en cuanto al diseño y gestión de su política agraria pues la institución no puede trasladar los recursos fuera de los proyectos para atender otras necesidades que surjan.

Por otra parte, la geopolítica también incidió en la selección de las zonas de intervención. Es el caso de la región del Atlántico Norte, fronteriza con Nicaragua, beneficiaria principal de la ayuda del AID (Agencia Internacional para el Desarrollo) : seis proyectos entre 1977-1988 que totalizaron \$155 millones.

La subejecución presupuestaria consiste en no afectar la totalidad del presupuesto a la actividad institucional y dirigir la parte ahorrada a la Caja Única del Estado. Es una tendencia presente desde los años 1980. En 1983 se afectó el 80,75% del gasto total mientras que en 1988 apenas el 52,41%. En el 2001 sólo se ejecutó el 72,43% del gasto total y el 42,42% del presupuesto destinado a la compra de tierras [12]. Desde 1982, el grueso del presupuesto de ingresos del IDA proviene de ingresos tributarios (impuesto sobre bebidas, cigarrillos, timbres agrarios), ingresos no tributarios, ingresos de propiedad, endeudamiento externo y transferencias de capital y corrientes. Por su parte, las transferencias de capital provenientes del Estado acostumbra a girarse parcialmente y con retraso, generando incumplimiento de los programas.

Sin embargo, el principal inhibidor a la reforma agraria ha sido la errática política de compra de tierras basada en criterios de precio y carente de estrategia planificadora. Las actuaciones de la institución se orientaron hacia la colonización en áreas marginales y las compras de tierras invadidas u ofrecidas por los propietarios a precios de mercado.

En general, se puede afirmar que el IDA no afectó las tierras ociosas con suelos óptimos para la agricultura, la disponibilidad de terrenos vírgenes -las restantes reservas nacionales- ayudaba a eludir los conflictos políticos y los engorrosos trámites de expropiación. Casi el 86% de las tierras en manos de la institución en 1987, compradas entre 1963 y 1973, eran selvas vírgenes. El 72% de las tierras adjudicadas hasta 1987 eran de aptitud forestal y por tanto inadecuadas para desarrollar actividades agropecuarias [13].

A partir del estudio hecho de la capacidad de uso de los suelos de un total de 58 fincas adquiridas entre 1988 y 1993 [14], se aprecia que sobre el total de 14.362,74 hectáreas compradas, el 40,85% de las tierras son aptas para todo tipo de cultivo (clases I-III), el 24,23% son tierras aptas bajo limitaciones (clase IV) y el 34,87% restante son tierras inapropiadas para cultivos (clases V-X) [15].

Además, con el tiempo, el endurecimiento de la legislación conservacionista impidió inscribir áreas de bosque a nombre de terceros por cuanto pertenecían al Patrimonio Forestal del Estado. Así, el 16,38% de la superficie total administrada por el IDA en los asentamientos campesinos involucra tierras de uso forestal que no pueden ser tituladas [16]. Los campesinos afectados no pueden ser titulados pero tampoco son indemnizados, generándose un vacío legal en torno a la situación que les impide disfrutar del crédito bancario, el aprovechamiento maderable de los bosques mediante los Planes de Manejo Forestal o del Pago por Servicios Ambientales y les condena a la incertidumbre económica.

Por ello, el elemento más rescatable de la política del IDA, el ente gestor de las tierras del Estado, ha sido la titulación de propiedades. Existen dos tipos de titulación, según se trate de tierras en asentamientos campesinos o en Reservas Nacionales. Cuando no interviene la legislación conservacionista, los limitantes para la titulación son de índole financiera.

Las reservas nacionales corresponden a los antiguos baldíos, en realidad son tierras que alguien ocupa pero que no titularizó debidamente y que por tanto aún pertenecen legalmente al Estado. En 1959 el director del Instituto Geográfico Nacional estimaba que un tercio de la propiedad rural (10.000.000 has) se hallaba ocupado por precaristas o parásitos (Sandner 1962 : 159). Estamos en los años previos al cierre de la frontera agrícola, por lo que este precarismo provenía de la ocupación de reservas nacionales que no fueron inscritas en el Registro de la Propiedad y no tanto de tomas de tierras privadas.

En total, según se aprecia en el cuadro siguiente, el IDA ha beneficiado desde 1962 a 93.199 familias aunque a junio del 2002 existía una demanda acumulada de 11.258 solicitudes de tierra representando un área de 31.528 hectáreas [17].

**Cuadro 1** : Estado de la titulación en el área administrada por el IDA (2001)

Área administrada	Total titulado	Total pendiente	Total general
Asentamientos Campesinos	811.469 has 8.927 m <sup>2</sup>	57.077 11.396 (16,64%)	68.473
Reserva Nacional*	2.631.975 has 5000 m <sup>2</sup>	36.122  9.557 (20,92%)	45.679
TOTAL	3.443.445 has 3927 m <sup>2</sup>	93.199 20.953 (18,35%)	114.152

\*El área de Reserva Nacional segregada a particulares e inscrita en la Dirección de Bienes Inmuebles del Registro Público al 17 de abril del 2002 era de 315.313 hectáreas y 3.385 m<sup>2</sup> por lo que el área de Reserva Nacional efectivamente en manos del IDA suma 2.316.662 hectáreas y 1.615 m<sup>2</sup>.

**Fuente** : Elaboración propia en base al Resumen regional de asentamientos y reservas nacionales al 30 de junio del 2001, Departamento de Titulación, IDA

**Nota** : En el Registro Nacional existe alrededor de un 20% de la superficie del país que se halla inscrita por lo menos dos veces. En algunos casos el IDA no ha dado de baja de sus registros las propiedades escrituradas en Reservas Nacionales e inscritas en el Registro, en otros se trata de confusiones debidas a la errónea delimitación de las propiedades que permite traslapes y por fin a cambios de propietarios por defunción o venta que llevan a la inscripción repetida en el Registro de una misma finca.

Referente al proceso de compra de fincas invadidas por precaristas, las directrices de la institución son confusas. Hasta 1995 se indicaba que "los recursos se orientarán mayoritariamente a la compra de inmuebles bajo ocupación precaria" puesto que "de este modo, se estará contribuyendo a la sana posesión de la tierra y a la paz social nacional" [18] mientras que para 1996 se señalaba como prioridad "la compra de inmuebles para satisfacer la presión de la tierra a nivel de grupos organizados y se deja en un segundo plano la compra de fincas con problemas de ocupación precaria" [19].

El siguiente gráfico retrata la evolución del fenómeno precarista en Costa Rica. En general se aprecia la disminución de invasiones de predios agrícolas en los años 1990. Los máximos se alcanzaron tras la creación del ITCO debido a la existencia de un acumulado y entre 1980-85, cuando como resultado de la crisis económica que padecía el país se operó un retorno al campo de los habitantes empobrecidos de las ciudades. El número de invasiones fue de 408, lo cual equivale a cerca de la mitad del total de invasiones ocurridas en el periodo 1963-1979, es decir, 817 (Villarreal 1983 : 15). Cabe señalar el periodo 1966-70, atípico por el reducido número de invasiones, y que coincide con el gobierno de Trejos Fernández (PUSC) y la creación de la Guardia Rural originalmente destinada a reprimir los casos de precarismo agrario.

No obstante, se trata de una problemática sin resolver por completo. Según datos de las sede regionales, en 1997 existían 158 casos de precarismo implicando 2.500 familias [20] y en el 2001 había 44 casos afectando a 2.213 familias [21]. Sin embargo, según el Departamento de Ordenamiento Agrario de la Sede Central, no existe ningún conflicto activo de precarismo en el país.

El más reciente caso de invasión precarista activa se ubica en Bambuzal de Río Frío (Horquetas de Sarapiquí) donde 182 familias invadieron en mayo del 2001 seis fincas sobre 870 hectáreas pertenecientes a la Standard Fruit Company [22].

Se pueden distinguir tres etapas en la vida institucional del IDA. En primer lugar, el periodo comprendido entre 1962 y 1982, cuando la institución era conocida como Instituto de Tierras y Colonización (ITCO). En esta fase se llevaron

a cabo programas de colonización dirigida y se otorgaron títulos de propiedad a los campesinos. Entre 1962 y 1966 se fundaron once Colonias en tierras remotas, mal comunicadas y sin infraestructuras básicas con lo cual el fracaso del programa estaba garantizado. Del fracaso del programa se sacaron varias lecciones. En adelante, la acción del ITCO se guiaría según cuatro principios básicos que tampoco se cumplieron cabalmente : accesibilidad y viabilidad económica de los asentamientos, nivel óptimo de infraestructuras y selección de los campesinos adjudicatarios.

Por su parte, los programas destinados a disminuir las tomas de tierras, en lugar de ocuparse de las causas combatían las consecuencias y se limitaban a propiciar acuerdos de compra-venta entre propietarios y campesinos. En cuanto a la política de titulación, hacia 1976 habían sido otorgados 11.396 títulos para un área de 179.893 hectáreas, es decir, el 14% del área total sujeta al programa de titulación [23]

El programa de 'Regiones de Desarrollo' (1975-1998), constituye un cambio de estrategia focalizada en la planificación del desarrollo agrario nacional. El programa consistía en concentrar en los asentamientos campesinos de las Regiones de Desarrollo todos los recursos disponibles bajo un esquema de Desarrollo Rural Integral (DRI). Se crearon once Regiones de Desarrollo en áreas establecidas entre 1975 y 1977, salvo dos que cambiaron su estatus de Colonias por el de Regiones de Desarrollo. Sin embargo, en la práctica las tierras se compraron en áreas conflictivas, cosa que impidió anticipar el problema y planificar mejor los asentamientos.

Esta voluntad de planificación desemboca en la transformación del ITCO en IDA en 1982. La complejidad de la casuística agraria requería una mayor atribución de competencias y recursos financieros. La institución arrastraba una crisis financiera debido a la adquisición de fincas sin contar con los recursos suficientes. Además, en las compras no mediaban estudios sobre el estado legal y agrológico de las fincas, ni existía el adecuado seguimiento legal y administrativo de los asentamientos. Hasta entonces el ITCO se había limitado a redistribuir tierras y mediar en los conflictos por invasiones de fincas. Las limitaciones de índole administrativa apuntaban hacia la indefinición de funciones y responsabilidades de los diferentes departamentos, debilidad de las oficinas regionales y carencia de personal técnico calificado.

Con la promulgación de la Ley nº6735 de 1982 el ITCO se convirtió en IDA, pasando a definirse como una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa.

El proceso coincide con la crisis económica que azotó el país desde 1980 -en 1981 el gobierno de Carazo (1978-1982, Unidad [24]) suspende el pago de la deuda- mitigada a partir de mediados de 1982 bajo la política de ajuste impuesta bajo el gobierno de Monge (1982-86, PLN), la cual recibió el aval del Fondo Monetario Internacional (FMI) con la firma del primer Plan de Ajuste Estructural en 1985.

La contracción económica mundial resultante del aumento de los precios del petróleo tuvo su primera repercusión en Costa Rica en los años 1974-75 pero, excepto la inflación, sus efectos se dejaron sentir sólo hasta 1980 ya que los gobiernos de Figueres Ferrer y Oduber (PLN) temporizaron mediante la contratación de créditos para relanzar la producción autóctona como manera de luchar contra la recesión. Como consecuencia la deuda pública externa casi se cuadruplicó entre 1979 y 1985, al pasar de \$1.004,8 a \$3.825,6 millones (Rovira 1985 : 2-5).

Con la influencia de la crisis el número de invasiones de tierras aumentó, elevándose a 76.937 hectáreas entre 1979-82, el mismo volumen casi que entre 1970-78, 84.056 hectáreas (Rivera 1990 : 15).

La alta conflictividad en el agro unido a los resultados experimentados por el sector agrícola durante la crisis económica, decidió al gobierno de Monge (PLN) a potenciar la agricultura y en especial los asentamientos campesinos del IDA. Entre 1980-85 el sector agrícola creció con tasas medias anuales de 2,1%, por cuanto el sector

industrial decrecía en -0,1% y el sector servicios se estancaba en 0,2% [25]. No fue casualidad que el lema de la administración Monge fuera "Volvamos al agro" así como el de Arias (PLN, 1986-1990) "Un diálogo permanente", entendiéndose, con el sector agropecuario.

A nivel de funcionamiento, se dio continuidad al Programa de Regiones de Desarrollo y se fomentó la diversificación agrícola al interior de los asentamientos campesinos.

La tercera etapa inicia a partir de 1994 y está marcada por los procesos de reestructuración y modernización de las instituciones estatales, traducidos en disminución de personal y recursos financieros. Desde 1987, fecha del segundo Plan de Ajuste Estructural, las instituciones del sector agropecuario costarricense han visto recortadas sus funciones y, en especial, a partir de 1991, durante la administración Calderón Fournier (1990-1994, PUSC), cuando empezó el Programa de Ajuste del Sector Agropecuario (PASA).

El Consejo Nacional de Producción (CNP), entidad creada en 1943 para proteger a los agricultores de la oscilación de los precios mediante compras a precios subsidiados y garantizar a los consumidores el aprovisionamiento de productos básicos a través de los almacenes de distribución y expendios, ha sufrido una disminución de los subsidios y la privatización de los 158 expendios. Desde entonces su acción se orienta hacia el desarrollo agroindustrial y el mercadeo agropecuario.

Por otra parte, estas medidas fueron acompañadas de un desestímulo a la producción para el mercado interno vía los convenios [26] firmados con Estados Unidos para la importación de trigo, maíz y frijoles. Estos convenios eran el marco rector que orientaba los convenios de préstamo con organismos financieros internacionales, condicionando los proyectos a los intereses geopolíticos o económicos norteamericanos [27].

A nivel internacional, la eliminación de subsidios agrarios en los países en desarrollo ha coexistido con su mantenimiento por parte de los países ricos, generándose una competencia desigual que perjudica a los productores de los países del Sur.

Otro aspecto fue la intervención del Sistema Bancario Nacional [28] que ha supuesto la progresiva traslación del ahorro hacia el comercio y el crédito personal en menoscabo de los sectores que aseguran la reproducción de la economía (primario y secundario). En el caso del sector agrícola los créditos se dirigen hacia los rubros de la llamada Agricultura de Cambio vinculada con la actividad agroexportadora.

En cuanto a los servicios de extensión agropecuaria suministrados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) su alcance se ve limitado por falta de recursos. El programa fue creado en 1948 a partir de un empréstito de los Estados Unidos y su enfoque de trabajo se ha caracterizado por ser verticalista, descendente y poco anuente a la participación y decisión del campesino [29]. Además, se enfatizó en la asistencia técnica y el asesoramiento a medianos y grandes productores que podían comprar maquinaria. Así, el progreso técnico no trascendió las explotaciones capitalistas intensivas en capital y mano de obra ante la imposibilidad material del campesino de adoptar las mejoras técnicas.

Desde 1994 se emplea un método participativo ascendente basado en la constitución de equipos de trabajo interdisciplinarios compuestos por técnicos del IDA, MAG y CNP.

Sin embargo, su acción es reducida al carecer de suficiente personal técnico, recursos y medios económicos y técnicos, además de adecuados sistemas de supervisión.

El PASA ha significado para el IDA una reducción de personal destinada a eliminar las funciones excedentarias y equilibrar los efectivos entre la sede central en San José y las sedes regionales. Entre 1988 y 2002 la institución ha reducido a la mitad sus efectivos pasando de 1.007 funcionarios a 497 [30]. La categoría más afectada fue la de personal administrativo, de 525 funcionarios (52,13%) pasó a 104 (20,92%). Las otras categorías agrupan a la gerencia, los profesionales y los técnicos. Los profesionales cuentan con estudios universitarios y se desempeñan principalmente en la sede central : en el 2002 constituían el 33,06% contra el 18,65% en las sedes regionales. Esta situación se ve compensada por un mayor número de técnicos : 44,84% en sedes regionales y 35,1% en la sede central para el 2002. Los técnicos constituyen el personal de apoyo para los profesionales, poseen una formación profesionalizante y experiencia sobre el terreno.

Por otra parte, en el 2002 se ha llegado a un equilibrio numérico en cuanto a la distribución de personal entre la sede central y las sedes regionales, aunque lo ideal sería contar con un tercio de los efectivos en la sede central y los dos tercios restantes en las regionales. En 1990 el 35,77% de los funcionarios laboraba en sedes regionales por cuanto en el año 2002 constituían el 50,7%.

A nivel práctico, el propósito de desconcentración institucional como manera de reforzar las sedes regionales no se ha traducido en un mayor número de profesionales sino en una creciente descoordinación entre la sede central y las sedes regionales. La escasez de personal y medios en las sedes regionales también ha generado debilidades en el seguimiento de los asentamientos y permitido la morosidad en el reembolso de los créditos, la falta de control de la producción -no existen registros- o el descuido en el mantenimiento de las infraestructuras.

A modo de ejemplo, el Área de Crédito Rural cuenta con tres funcionarios, todos ellos en la sede central. En las sedes regionales, el personal atiende a varias áreas y se remite a la sede central para dudas y autorización crediticia. En 1980, mediante un convenio de préstamo del AID, se estableció la Caja Agraria como un mecanismo financiero que otorgaba créditos a aquellos parceleros sin título y por tanto imposibilitados de obtener fondos del Sistema Bancario Nacional. Entre 1982 y julio del 2002, la Caja había desembolsado el 77,34% del monto aprobado del que sólo había recuperado el 59,4%. El porcentaje de morosidad acumulado desde 1994 es del 70,44%, aunque, según indican fuentes de la institución, no existe una voluntad clara de recuperación de los créditos, como tampoco la hay en obtener el reembolso por la venta de las parcelas a los adjudicatarios.

Lo mismo podría decirse del Área de Organización y Gestión Empresarial (AOGE). Este departamento, cuya acción consiste en impartir capacitación contable, empresarial u organizativa a los parceleros, en septiembre del 2002 disponía de 7 capacitadores para 852 asentamientos.

Por último, desde 1998 el IDA orienta su actuación hacia la concentración de recursos en 234 asentamientos (27,46%) sobre el total de 852 que gestiona la institución. El programa de 'Asentamientos Prioritarios' sustituye a las Regiones de Desarrollo y ha significado la desatención de los asentamientos considerados "no" prioritarios [31]. Este programa privilegia la titulación y la dotación de infraestructuras pero ante los bajos niveles de desarrollo de ciertos asentamientos, desde mediados de los años 1990 el IDA practica programas de asistencia para paliar la desnutrición infantil principalmente. Así el Proyecto Proinfancia y Desarrollo Rural (PROINDER) consiste en la distribución de raciones de leche y alimentos, la entrega de semillas y aves de corral y la formación de educadores comunitarios en salud. Desde 1998 su presupuesto se ha visto reducido -en el año 2001 se gastó apenas el 16,64% del gasto efectivo de 1997- y trasladado a otros programas asistencialistas de mayor visibilidad. Durante la administración Rodríguez (1998-2002, PUSC) se llamó Triángulo de la Pobreza y la administración actual de Pacheco de la Espriella (PUSC) lo denomina Plan Social Vida Nueva. Este plan de acción contra la pobreza contempla a nivel nacional 128 comunidades, de las que 32 (25%) se ubican en asentamientos del IDA.

### 3. La actuación del IDA en el cantón [32] Osa

## Lecciones de la experiencia costarricense en la reforma agraria (1962-2002)

A pesar de los datos aportados anteriormente, es difícil evaluar el impacto de la reforma agraria en Costa Rica y por ende de los programas de parcelamiento llevados a cabo desde 1962, en términos de mejora del ingreso del campesino adjudicatario del IDA. No existe un seguimiento a lo largo del tiempo de las actividades productivas, la productividad y la relación con el mercado de fincas y asentamientos, ni tampoco un registro que contabilice el gasto efectuado por el IDA según asentamiento.

Con vistas a establecer tendencias, hemos analizado la intervención del IDA a nivel de un cantón y luego se han cotejado los resultados con datos de los censos agropecuarios y de población. Se ha elegido el cantón Osa, ubicado en la región del Pacífico sur costarricense o Zona Sur. Cuenta con 25.861 habitantes (2000) y una superficie de 1.930,24 km<sup>2</sup> (3,78% del área de Costa Rica) resultando una densidad de 13,39 habitantes por km<sup>2</sup>.

Su relieve se caracteriza por planas aluviales compuestas de suelos fértiles que fueron escogidas para albergar cultivos de banano administrados por la Compañía Bananera de Costa Rica, filial de la United Fruit Company, entre 1941 y 1984.

Por los años 1930, la Zona Sur, en los márgenes del Valle Central -el área que concentra el grueso de la población del país- se hallaba escasamente poblada aunque las mejores tierras estaban bajo cultivo. El Estado, mediante los contratos bananeros y una política permisiva, sacrificó a los productores independientes y las posibilidades de un desarrollo autóctono favoreciendo la absorción de aquéllos y el acaparamiento de las tierras fértiles por parte de la Compañía. Se trataba de estimular la ocupación y población del territorio mediante una intervención a gran escala.

Entre los años 1930 y mediados de los 1960, fecha que se toma como fin de la frontera agrícola en Costa Rica, los flujos migratorios hacia el cantón Osa fueron motivados tanto por la atracción del trabajo asalariado en las plantaciones bananeras (colonización organizada) como por las expectativas de denunciar tierras baldías (colonización espontánea). Se estima que entre 1938 y 1959 llegaron alrededor de 30.000 inmigrantes para trabajar en las plantaciones del Pacífico (Sandner 1962 : 84).

Sin embargo, a partir de mediados de los años 1950, con la progresiva sustitución del cultivo del banano por el de la palma africana -menos intensiva en mano de obra-, la plantación fue liberando fuerza de trabajo. Esta población desempleada, ante el cierre de la frontera agrícola, optó por invadir tierras abandonadas de la Compañía Bananera así como latifundios con actividades agropecuarias de carácter extensivo (arroz, ganado) y las últimas áreas boscosas del Pacífico Sur.

Las invasiones precaristas obligaron al Estado a intervenir mediante una política de compra de tierras y su posterior parcelamiento entre los ex obreros desempleados. Por su parte, la protección de los bosques se logrará con la creación de áreas de conservación, principalmente el Parque Nacional de Corcovado en 1975 y la Reserva Forestal Golfo Dulce en 1978. (Véase Figura 1, Anexo)

Así las cosas, la población agrícola del cantón Osa, durante la segunda mitad el siglo veinte, ha oscilado de una dependencia hacia una empresa multinacional, la United Fruit Company, a otra hacia el Estado, bajo la figura del IDA. Dicha dependencia se evalúa en términos de población y volumen de tierras afectados (Véase Cuadro 2). En 1984, fecha del cese de operaciones, la Bananera empleaba a cerca de la mitad de la población cantonal. Por su parte, los programas de parcelamiento del IDA afectan entre el 40-45% de la población cantonal (2000) [33].

**Cuadro 2 :** Superficie y población afectadas por la actividad de la Compañía Bananera de Costa Rica y el IDA en el cantón Osa

	Tierras explotadas (has)	1	Población(familias / personas)	2
--	--------------------------	---	--------------------------------	---

## Lecciones de la experiencia costarricense en la reforma agraria (1962-2002)

<b>CBCR</b>	5.344 (1984)	5,24%	2.672 / aprox. 13.360*	aprox. 50,81% (1984)
<b>IDA</b>	28.123,5 (1984)	27,60%	2.213 / aprox. 11.065	aprox. 42,78% (2000)

**1** : Porcentaje sobre el total de la superficie cantonal explotada en 1984 (101.888,1 hectáreas)

**2** : Porcentaje sobre la población cantonal, 26.294 (1984) y 25.861 habitantes (2000)

\* El cultivo del banano es muy intensivo en mano de obra y requiere un promedio de una familia cada 2 hectáreas de banano, es decir, 2.672 familias para 5.344 hectáreas, lo cual totaliza 13.360 personas (1 familia=5 miembros) ó 50,8% de la población cantonal en 1984 (26.294 personas).

**Fuente** : Elaboración propia en base a Censo agropecuario 1984, DGEC, 1987. Censos de población de 1984, 2000, <http://censos.ccp.ucr.ac.cr>. Archivos del Departamento de Formación de Asentamientos, Departamento de Titulación, IDA.

Entre 1962 y 2002, el IDA ha establecido 19 asentamientos campesinos en el cantón Osa. La ruina económica que supuso el abandono de la Bananera justificaba la magnitud de su intervención aunque su actuación estaba condicionada por la estructura agraria cantonal.

Existía una gran dependencia del trabajo asalariado, tal como se aprecia al analizar la tenencia de la tierra. En 1984, el cantón presentaba mayor proporción de fincas en el segmento de mediana y gran propiedad que bajo la forma de microfundios (Véase Cuadro 3). Esto redundaba en una mayor optimización del tamaño predial pero en un menor número de propietarios, lo cual se confirmaba con la existencia de trabajo asalariado en las fincas bananeras o el jornaleo en las fincas ganaderas.

**Cuadro 3** : Costa Rica y cantón Osa, número de explotaciones y extensión según rangos de tamaño de la explotación, 1984

Tamaño finca has	% del nº total nac. de explot.	% extensión total nac. (has)	% del nº total canto. de explot.	% extensión total cant. (has)
0-5	46,91	2,48	17,34	0,58
5-20	26,21	8,5	29,93	5,74
20-100	20,58	27,86	40,75	31,14
+100	6,25	61,1	11,94	62,5

**Fuente** : Elaboración propia en base al Censo Agropecuario de 1984, DGEC, 1987.

Atendiendo a la capacidad de uso del suelo de Osa, sólo el 11% de la superficie cantonal es apta para todo tipo de uso. El 89% restante presenta limitaciones derivadas del relieve escarpado, el drenaje o los imperativos conservacionistas. Así, el 38,8% del cantón -alrededor de 75.000 hectáreas- se halla bajo la categoría de Áreas Silvestres Protegidas.

Finalmente, con respecto al aprovechamiento de la tierra, en 1984, sólo el 52,78% de la superficie cantonal se hallaba bajo régimen de explotación agropecuaria. De esta área explotada, apenas el 18,71% se destinaba a tierra de labranza, el 5,24% a cultivos permanentes (banano) [34] y el 76,03% restante a pastos (36,27%), bosques, charrales (áreas de maleza) y tierras en descanso.

A falta de los datos del censo agropecuario del 2000 no se puede saber la evolución del uso de la tierra hasta la actualidad, pero en 1984, tras el abandono de la Bananera, el cantón presentaba reducidas posibilidades de absorber la mano de obra desocupada, con lo que la intervención del IDA estaba ampliamente justificada.

No obstante, aunque desde principios de los años 1970, el gobierno costarricense estaba al corriente del eventual cese de operaciones (Garnier 1988 : 119), sus inversiones en la Zona Sur eran inferiores a las del resto del país. En 1975, la región del Pacífico Sur era la zona del país donde el Estado menos invertía, 486,1 colones per cápita, 3,5 veces menos que en el Pacífico Norte o la Región Atlántica y 2 veces menos que en la Subregión metropolitana o el Pacífico Central [35].

Con todo, la intervención del IDA no ha logrado revertir el subdesarrollo socio-económico de la Zona Sur. El censo de población del 2000 señala a Osa como el único cantón del país con crecimiento negativo (-1,64%) donde además se da una disminución del volumen de población campesina. Por otra parte, se trata de uno de los cantones más pobres del país, condición que comparte con los otros cantones del Pacífico sur costarricense [36].

En Osa las escasas fuentes de trabajo coexisten con fuertes volúmenes de Población Económicamente Activa (PEA) resultado de las altas tasas de fecundidad y de inmigración acumulada [37] de décadas anteriores. Los asentamientos del IDA en un primer momento han absorbido población desempleada pero no se han erigido en alternativa de desarrollo capaz de radicarla definitivamente. Así, en el cantón Osa, ambos aspectos, los flujos migratorios de expulsión y la descampesinización, están vinculados entre sí y resultan en parte motivados por el desarrollo de los programas del IDA.

Los asentamientos campesinos del IDA en el cantón Osa albergan 2.213 familias, o sea, alrededor del 42,78% de la población cantonal si consideramos cada familia compuesta por cinco miembros. Sin embargo, el número de parcelas y lotes, la superficie de éstos, así como el número de familias beneficiadas es aproximativo por cuanto los registros del IDA (sede central, regionales y subregionales) se hallan desactualizados y no contemplan las numerosas subdivisiones y traspasos de las parcelas ni las deserciones de los parceleros.

Con el objetivo de evaluar la magnitud de los procesos de recampesinización y descampesinización es necesario disponer del número de campesinos involucrados en los programas de parcelamiento del IDA. Si tomamos el número de parcelas como indicativo del número de unidades de producción campesinas y por ende del número de campesinos propietarios, estamos desestimando los campesinos que poseen varias parcelas. Además, el número de familias campesinas no equivale al número de campesinos pues por una parte hay familias que ocupan lotes (áreas de habitación) y por otra la cifra no refleja las deserciones. En cuanto al proceso de recampesinización, según el censo de población, en 1973 había 2.077 campesinos que representaban el 45,85% sobre el total de la población agrícola del cantón y 2.314 (51,66%) en 1984, es decir 237 campesinos más, tras 21 años (1963-1984) de compra de tierras. Aunque bien pudo haber un proceso de descampesinización paralelo a la recampesinización promovida por el IDA bajo la figura de campesinos independientes que se proletarizaban o emigraban.

Sin embargo sí se puede evaluar con mayor precisión el proceso de descampesinización acaecido entre 1984-2000. Según el censo de población del 2000, el número de campesinos dentro de la PEA agrícola se elevaba a 1.178 (40,6%) mientras que el número total de parcelas distribuidas por el IDA era 1.901 y el número de familias beneficiadas 2.213. Aunque estas cifras no sean exactas, se observa que el número de campesinos del cantón equivale a alrededor de la mitad de los parceleros del IDA. Esto es, cerca de la mitad de los parceleros o familias beneficiarias del IDA no se definen como campesinos [38].

Si bien desde los años 1980 la crisis del sector agropecuario aceleró el desplome de la agricultura y provocó una tendencia generalizada de descampesinización a nivel nacional, la propia gestión del IDA ha contribuido a la insostenibilidad de los asentamientos campesinos.

En el cantón Osa, se pueden clasificar los asentamientos en tres categorías según atendemos al procedimiento de compra (Véase Figura 1, Anexo). En primer lugar, aquéllos cuyo origen es la invasión precarista que precipitaba la compra por parte del IDA (San Buenaventura, Osa, Coronado, Los Ángeles, La Bonita, Playa Hermosa), luego los asentamientos adquiridos bajo presión de sus propietarios (Haciendas del Sur, Jalaca, Sierpe Río Abajo, Ajuntaderas, Hacienda Sierpe) y por último aquéllos que fueron creados con el propósito de reubicar pobladores afectados por los desastres naturales (Balsar, Jeannette Pacheco, Cañablanca). Con la excepción de este último tipo y los asentamientos Puerto Cortés 1 y 2 y Carmen Solera, la acción del IDA en el cantón Osa careció de estrategia planificadora en la compra de tierras atendiendo a su calidad o propósito agropecuario sino que se limitó a solucionar conflictos precaristas o satisfacer a ciertos grupos de interés. En total, 10 de los 19 asentamientos se originaron tras la adquisición de fincas invadidas por precaristas y otros 5 por ofrecimiento de sus dueños a la institución.

Para corroborar nuestra tesis, el análisis de la capacidad de uso de los suelos de ocho asentamientos del IDA [39] en el cantón Osa muestra que sólo el 29,57% de los suelos (clases II y III) presentan condiciones óptimas de aprovechamiento para todo tipo de cultivo, el 33,64% (clase IV) son tierras aptas bajo limitaciones y el 36,77% (clases V-X) son tierras inapropiadas para cultivos. Además, existe un alto porcentaje de escrituras pendientes consecuencia del parcelamiento sobre áreas boscosas que la Ley Forestal nº 7575 impide escriturar. Se trata de 828 casos ó 29,24% sobre el total titulado, es decir, una de cada seis familias en Osa [40] no posee título de propiedad sobre su parcela ni acceso a créditos bancarios.

Por otra parte, la falta de personal y medios es una constante que se repite en todos los niveles de la institución. El personal del IDA en la región Brunca [41] representa 29 funcionarios (5,8% del total) que gestiona 622.620 has [42], es decir, el 18% del área total nacional traspasada al IDA.

Siete funcionarios laboran en la sede regional en San Isidro del General, el resto, 22 funcionarios, se reparte entre cinco oficinas subregionales (San Isidro, Piedras Blancas, Rincón de Osa, Laurel y San Vito de Coto Brus). Esto es, las oficinas subregionales poseen siete ingenieros y el resto son técnicos y personal de apoyo. En el cantón Osa, la oficina de Piedras Blancas cuenta con un ingeniero agrónomo y cuatro técnicos, mientras que la oficina de Rincón de Osa con un ingeniero agrónomo y un técnico. En total, siete funcionarios para atender 19 asentamientos -de los cuales, 7 (36,84%) son prioritarios- que albergan 2.213 familias y poseen una superficie de 32.656 hectáreas, con el agravante de las deficientes vías terrestres y la precariedad de medios de telecomunicación.

Por último, el componente humano de los asentamientos, los adjudicatarios. Por parte del IDA ha fallado la selección de beneficiarios. El desarrollo del asentamiento se enfoca a la parte grupal y sin embargo no se valora lo suficiente el parámetro de capacidad y actitud organizacional -un punto sobre cien- ni tampoco las aptitudes empresariales o agrícolas del solicitante. En general se ha tendido a privilegiar la situación socio-económica cuando no eran criterios clientelistas y no la capacidad de hacer prosperar la parcela [43].

La mala selección se traduce en deserciones y ventas de las parcelas por parte de adjudicatarios, ya sea por especular o bien por no haber sabido ponerlas a producir al no poseer aptitudes agrícolas, empresariales o no contar con el respaldo familiar. Según fuentes del IDA, en la región Brunca por término medio, sólo un 20% de los adjudicatarios originales permanecen en sus parcelas a lo largo del tiempo.

Existe una mentalidad de dependencia con respecto al IDA por cuanto la parcela fue obtenida sin costo y que se agrava en la Zona Sur entre aquellos parceleros ex asalariados de la Compañía Bananera. El IDA vino a sustituir a la Bananera como generador de soluciones (tierra, crédito, infraestructuras, capacitación, etc) perpetuando una cultura del asistencialismo de la que es difícil salir.

Una manera de evaluar los resultados de las intervenciones del IDA pasa por analizar la sostenibilidad productiva de las parcelas de los asentamientos del IDA en el cantón Osa como medio de fijar la población y evitar las migraciones

internas hacia otros cantones. La falta de medios y personal técnico calificado no ha permitido llevar un control de producción en los asentamientos del IDA, ni dar seguimiento a los proyectos de reconversión productiva, por lo que es imposible evaluar la rentabilidad de las parcelas a lo largo del tiempo. El único indicador de la viabilidad de las parcelas lo obtenemos a partir del estudio del número de traspasos, subdivisiones y abandonos de las parcelas (ordenamiento agrario) en cada asentamiento.

Para nuestros efectos hemos considerado dos asentamientos del cantón Osa, uno no prioritario, San Buenaventura, y otro prioritario, Los Ángeles (Véase Figura 1, Anexo). Ambos fueron creados hacia la misma época, 1978 y 1983, respectivamente, y responden a una invasión precarista, aunque en el caso de Los Ángeles, supuestamente, la invasión fue provocada por sus dueños. Poseen similar extensión, 292 y 352 hectáreas y número de familias beneficiadas, 30 y 25 respectivamente. San Buenaventura fue planificado con un núcleo poblacional no así en Los Ángeles donde espontáneamente se ha ido conformando un núcleo alrededor de la escuela a partir de subdivisiones hechas por un parcelero sobre su parcela.

La principal debilidad de San Buenaventura es la precariedad de los caminos entre los lotes (núcleo poblacional) y las parcelas que dificulta la comercialización de los productos (mamón chino y plátano) y la falta de teléfono. Los Ángeles, por su parte, no dispone de electricidad ni teléfono y existe poca participación vecinal en la Junta Administradora del asentamiento. Ambos asentamientos cuentan con centro de salud y escuela, aunque San Buenaventura se encuentra mejor comunicado que Los Ángeles. El núcleo poblacional de San Buenaventura se halla lindando con la Carretera Costanera y Los Ángeles a unos 6 km de la Carretera Interamericana subiendo hacia la montaña desde el núcleo poblacional de La Florida. (Véase Figura 1, Anexo).

Desde 1992, cuando se entregaron escrituras en San Buenaventura, de los 27 parceleros escriturados, 6 (22,22%) vendieron sus parcelas mientras que en Los Ángeles, donde se escrituró en 1991, de los 23 beneficiarios, 13 (56,52%) vendieron sus parcelas. El tráfico de parcelas deviene más complejo en Los Ángeles que en San Buenaventura, donde sólo un parcelero posee varias parcelas (3) producto de compras a otros parceleros, mientras que en Los Ángeles ha habido sucesivas ventas intermedias y 5 parceleros poseen dos parcelas cada uno.

En San Buenaventura, los invasores provenían de los alrededores y con excepción de las seis deserciones, las familias originales (1978) se han mantenido en el asentamiento. En Los Ángeles, en cambio, los precaristas no procedían de la zona y sólo 3 de las 22 familias pioneras (1983) continúan en el asentamiento. En 1990, un reporte del IDA señalaba que sólo 10 familias (43,47%) de las 23 vivían en el asentamiento. Aunque no lo hemos podido comprobar completamente, en San Buenaventura predominaban los campesinos microfundistas, mientras que en Los Ángeles eran ex obreros de la Compañía.

En ambos asentamientos, los parceleros deben jornalear en el exterior como complemento a las labores en la parcela. Por su parte, abundan las parcelas infrautilizadas con siembra de madera, alquiler de pastos o cultivo de granos para el consumo diario. Por su parte, los hijos no adolescentes tienden a vivir fuera del asentamiento, ya sea sobre otras parcelas o en núcleos urbanos.

En definitiva se observa mayor sostenibilidad del asentamiento en San Buenaventura que en Los Ángeles. Las razones son varias. San Buenaventura se halla mejor comunicado y sobre mejores tierras, fue planificado con un núcleo poblacional que favoreció la organización grupal, tiene electricidad y cuando se trata de parceleros de origen campesino las parcelas están bien explotadas. Los Ángeles suma su aislamiento a la ausencia de planificación por parte del IDA, la mala calidad de las tierras [44], la falta de electricidad, la debilidad organizacional y el origen de los primeros parceleros, en su mayoría ex obreros de la Compañía, que hicieron del asentamiento un lugar de paso.

En base al trabajo de campo, se observa que a mayor grado de planificación mayor sostenibilidad del asentamiento. El IDA ha actuado con escasa visión planificadora en los asentamientos, tanto en el proceso de compra de las tierras

como en la selección de beneficiarios. Esto ha redundado en parcelas subutilizadas o abandonadas, organización comunitaria deficiente y actividades agrícolas orientadas hacia la subsistencia.

El estudio de caso también refleja que el sistema productivo agrícola de algunos asentamientos del IDA se caracteriza por un proceso de involución [45]. Los campesinos obtienen sus ingresos trabajando fuera de las parcelas y no se genera la base económica necesaria para el desarrollo de las condiciones de producción en la parcela.

La misma institución rinde un contundente balance al reconocer que "...en la mayoría de los casos, los asentamientos campesinos no se han constituido en alternativas de desarrollo, debido al bajo nivel agroempresarial de los mismos y a la permanencia de un patrón de cultivos tradicional poco rentable y escasamente ligado a los mercados [46]".

Sin embargo, en su balance la institución no contempla su propia responsabilidad ante la ausencia de planificación del desarrollo agrario, la compra y atribución de malas tierras, la errática selección de beneficiarios, la escasez de profesionales capacitados, la insuficiencia de crédito, capacitación y seguimiento productivo, a nuestro entender las principales debilidades del IDA.

En su momento, el reformismo agrario liderado por el IDA vía los programas de colonización agrícola y de titulación de propiedades, sirvió para atemperar la conflictividad social en el agro -en un claro ejemplo de instrumentación política de la tierra- pero a la larga han demostrado su incapacidad en brindar alternativas de desarrollo sostenible a la población campesina. En resumen, las intervenciones del IDA, respondieron en palabras del sociólogo rural Carlos Rodríguez, "más a una racionalidad política (pacificar el agro) que a una racionalidad económica (desarrollar el agro)" (Rodríguez 1993 : 183).

Uno de los aspectos principales en los Acuerdos de Paz, tanto en Guatemala (1996) como en El Salvador (1992), es la resolución de los conflictos sobre la tierra fruto de su extrema concentración.

Aún es prematuro avanzar resultados sobre el caso guatemalteco donde además interviene la complejidad del factor indígena y su tradicional carga de exclusión y desposesión. Sin embargo, en el caso salvadoreño, tras siete años de ejecución (1992-1999) y alrededor del 46% del total nacional de tierra cultivable atribuida por el Programa de Transferencia de Tierras, las familias beneficiadas no alcanzan el ingreso mínimo anual para cubrir sus necesidades básicas alimentarias (Álvarez y Chávez 2001 : 67-68). Los autores atribuyen las causas del fracaso a los mismos factores que indicábamos para Costa Rica : mal manejo de los programas, especulación con las tierras, falta de preparación de las instituciones del Gobierno, inestabilidad migratoria de las personas beneficiadas, escasez de infraestructuras y falta de acceso al crédito, entre otras razones (Álvarez y Chávez 2001 : 76-78).

La tierra es una importante base material para mejorar las condiciones de vida pero no basta si no se generan las condiciones para el desarrollo integral. A nivel de cada país, la reforma agraria debe acompañarse de políticas de crédito y de seguimiento agrario eficaces. Sin embargo, el desarrollo de las economías campesinas pobres sólo se logrará por una parte, mediante un incremento de los precios agrícolas y los salarios en los países en desarrollo y por otra, a través de una nueva organización mundial de los intercambios que discrimine en función de los niveles de productividad agrícola.

Así, se trataría de delimitar grupos regionales que agruparían países con productividades agrícolas similares. Estas regiones establecerían uniones aduaneras que garantizarían un grado de protección y un nivel de precios agrícolas suficientemente elevados para permitir el desarrollo del campesino pobre.

En efecto, la pobreza continua siendo principalmente rural [47], una estrategia de este tipo, señala Mazoyer en la conclusión de la *Historia de las agriculturas del mundo*, al socavar las causas de la pobreza masiva en los países en

## Lecciones de la experiencia costarricense en la reforma agraria (1962-2002)

desarrollo, generaría un aumento de la demanda solvente mundial y por ende permitiría reactivar la economía mundial.

### ANEXOS

**Cuadro 1 : Costa Rica, número de explotaciones y extensión según el tamaño de la explotación, 1963-1984**

Año	1963				1973				1984			
	Nº	%	(has)	%	Nº	%	(has)	%	Nº	%	(has)	%
Tamaño finca (has)												
<b>0-2</b>	11.174	17,29%	13.535,60	0,50%	21.965	28,52%	16.426	0,52%	27.535	28,52%	21.476	0,70%
<b>2-5</b>	12.059	18,66%	37.790,40	1,41%	13.278	17,24%	42.580	1,36%	17.762	18,39%	54.858,30	1,78%
<b>5-10</b>	10.805	16,72%	76.881,70	2,88%	9.095	11,81%	64.846	2,07%	12.530	12,97%	88.263	2,87%
<b>10-20</b>	9.161	14,17%	135.026,20	5,06%	8.777	11,39%	122.781	3,93%	12.790	13,24%	172.960,40	5,63%
<b>20-50</b>	11.443	17,70%	353.973,84	13,26%	12.436	16,15%	387.099	12,39%	13.407	13,88%	412.026,50	13,42%
<b>50-100</b>	5.754	8,90%	387.034,92	14,50%	5.801	7,53%	396.533	12,70%	6.469	6,70%	443.493,50	14,44%
100-200	2.237	3,46%	308.161,16	11,55%	2.922	3,79%	391.733	12,54%	3.216	3,33%	431.513,10	14,05%
<b>200-500</b>	1.348	2,08%	396.585,40	14,86%	1.929	2,50%	577.198	18,48%	2.111	2,18%	618.709,50	20,15%
<b>500-1.000</b>	398	0,61%	269.778,61	10,11%	495	0,64%	338.580	10,84%	488	0,50%	330.062,40	10,75%
<b>+ 1.000</b>	242	0,37%	689.306,23	25,83%	300	0,39%	784.678	25,13%	234	0,24%	496.252,40	16,15%
<b>TOTAL</b>	64.621	100%	2.668.074,25	100%	76.998	100%	3.122.455,40	100%	96.542	100%	3.070.340,10	100%

**Fuente :** Elaboración propia en base al Censo agropecuario 1963, DGEC, 1965. Censo agropecuario 1973, DGEC, 1974. Censo agropecuario 1984, DGEC, 1987.

**Cuadro 2 : Costa Rica, número de explotaciones y extensión según rangos de tamaño de la explotación, 1963-1984**

Año	1963				1973				1984			
	% nº explot.	% extensión (has)	Tamaño promedio fincas (has)	% nº explot.	% extensión (has)	Tamaño promedio fincas (has)	% del nº de explot.	% extensión (has)	Tamaño promedio fincas (has)			
<b>Tamaño finca (has)</b>												

## Lecciones de la experiencia costarricense en la reforma agraria (1962-2002)

0-5	35,95	1,91	2,21	45,76	1,88	1,67	46,91	2,48	1,68
5-20	30,89	7,94	10,61	23,2	6	10,49	26,21	8,5	10,31
20-100	26,6	27,76	43,09	23,68	25,09	42,97	20,58	27,86	43,04
+100	6,52	62,35	393,8	7,32	66,99	370,56	6,25	61,1	310,22

**Fuente :** Elaboración propia en base al Censo agropecuario 1963, DGEC, 1965. Censo agropecuario 1973, DGEC, 1974. Censo agropecuario 1984, DGEC, 1987.

**FIGURA 1 :** ASENTAMIENTOS CAMPESINOS DEL IDA EN EL PACÍFICO SUR COSTARRICENSE (1962-2002)

**Nota :** El asentamiento nº 10 "Hermanos Beita" está compuesto por dos asentamientos diferentes : "Ajuntaderas" y "La Bonita".

### BIBLIOGRAFÍA

- ▶ **Álvarez, Antonio y Chávez, Joaquín Mauricio** "Tierra, conflicto y paz" San Salvador : Editorial CEPAZ, 2001.
- ▶ **Facio, Rodrigo** "Estudio sobre la economía costarricense" San José : Editorial Costa Rica, 1972.
- ▶ **García, Antonio** "Sociología de la Reforma Agraria en América Latina" Buenos Aires : Editorial Amorrortu, 1973. "La reforma agraria como problema latinoamericano" pp. 231-234 en Núñez, Orlando (comp.) "Lo agrario. Teoría y métodos" San José : EDUCA, 1990.
- ▶ **Garnier, Leonardo y otros** "Costa Rica : las vicisitudes de una política bananera nacional" pp. 99-129 en "La economía bananera y las organizaciones de los trabajadores en la década de los ochenta en América Latina" San José : Ediciones FLACSO / CEDAL / FES, 1988.
- ▶ **Mazoyer, Marcel y Roudart, Laurence** "Histoire des agricultures du monde : du néolithique à la crise contemporaine" París : Éditions du Seuil, 1977.
- ▶ **Pérez Brignoli, Héctor** "Breve historia contemporánea de Costa Rica" México : Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ▶ **Rivera, Roy y Román, Isabel** "Tierra con fronteras : treinta años de política de distribución de tierras en Costa Rica" San José : CEPAS, 1990.
- Rodríguez Solera, Carlos R.** "Tierra de labriegos : los campesinos en Costa Rica desde 1950" San José : FLACSO, 1993.
- ▶ **Rovira, Jorge y Trejos, Juan 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 nº 53, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 1985. - **Sandner, Gerhard** "La colonización agrícola de Costa Rica" San José : Instituto Geográfico Nacional, Tomos I y II, 1962.
- ▶ **Villarreal Montoya, Beatriz** "El precarismo rural en Costa Rica : 1960-1980, orígenes y evolución" San José : Editorial Papiro, 1983.

[I & D,](#)

*Post-scriptum :*

### Notas :

- [1] El fenómeno se ha amplificado a raíz de la caída de los precios del café lo cual ha supuesto la pérdida de trabajo para los jornaleros y la ruina de los pequeños productores. Entre los años 2000 y 2001 hubo 857 invasiones de fincas por cuanto entre 1997 y 1999 fueron 587 casos. <http://www.inforpressca.com/inforpr...> Las invasiones continúan, máxime tras el rechazo por parte del gobierno guatemalteco en febrero del 2003 del Plan Social de la crisis del café, propuesto por las organizaciones agrupadas en la Plataforma Agraria, consistente en un financiamiento de 700 millones de quetzales (alrededor de 80 millones de euros) para la compra de fincas, arrendamiento de tierras y entrega de granos básicos en las áreas de crisis. [<http://www.lahora.com.gt/>], [<http://www.prensalibre.com>]
- [2] Palma, Gustavo et al. "Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz" Guatemala : FLACSO, MINUGUA ; CONTIERRA, 2002, pp. 97-105. Álvarez, Antonio y Chávez J.M. "Tierra, conflicto y paz" San Salvador : CEPAZ, 2001, pp. 37-49.
- [3] Entendemos el desarrollo agrario como una mejora del nivel de vida de la población rural a través de la promoción de los procesos productivos.
- [4] Sobre un territorio de 51.000 km<sup>2</sup> ó 51 millones de hectáreas, en 1927 la población total era de 471.524 habitantes, es decir, una densidad de un habitante por 109 hectáreas y por 63 hectáreas en 1950. En la actualidad, con una población de 3.810.179 habitantes (2000) la proporción es de un habitante cada 13,4 hectáreas. DGEC, Censos de Población de 1927, 1950, 2000.
- [5] Entendemos el precarismo como el establecimiento de colonos sobre tierras propiedad de particulares o del Estado. El precarismo sobre tierras estatales proviene de la falta de inscripción de los denuncios y concesiones en el Registro de la Propiedad.
- [6] En 1950 los 'potreros' o pastos permanentes representaban 625.492 hectáreas pasando a 935.707 en 1963, 1.558.053 en 1973 y 1.651.560 hectáreas en 1984, es decir, el 32,38% de la extensión total del país. Censos agropecuarios de 1950, 1963, 1973 y 1984, Dirección General de Estadística y Censos (DGEC).
- [7] No existe una clasificación preestablecida que distinga entre pequeña, mediana y gran propiedad sino que ésta se adecúa a la estructura agraria analizada. En el caso costarricense, si atendemos al número de explotaciones predomina el microfundio (0-2 hectáreas) por lo que la mediana y gran propiedad guardarán proporción con el tamaño de la pequeña propiedad. Tomando en cuenta el tamaño promedio de las parcelas otorgadas por el IDA a nivel nacional, el cual oscila entre 4 y 20 hectáreas, avanzamos una tentativa de clasificación. Mantenemos la categoría de microfundio para las fincas cuya superficie no exceda las 5 hectáreas y consideramos la pequeña propiedad entre 5 y 20 hectáreas, mediana propiedad entre 20 y 100 hectáreas y gran propiedad a partir de 100 hectáreas.
- [8] Un mayor análisis del contexto de la guerra civil de 1948 se halla en Rovira Mas, Jorge "Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970" San José : Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000.
- [9] Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Tomo I. Antecedentes, proyecto, reglamento, actas. Pp.32-3.
- [10] Burchardt, Hans-Jürgen "La última reforma agraria del siglo : cambio o estancamiento" pp. 169-194 en Burchardt, Hans-Jürgen (ed.) "La última reforma agraria del siglo" Caracas : Editorial Nueva Sociedad, 2000, p. 170.
- [11] Censo agropecuario de 1963, DGEC.
- [12] Datos elaborados en base a Memorias Anuales (1980-1993) del Departamento de Planificación del IDA y Liquidaciones presupuestarias (1997-2002) de la Dirección de Administración y Finanzas del Departamento Financiero del IDA, San José.
- [13] Castillo Nieto, Silvia "72% de tierras del IDA son de aptitud forestal", La Nación, 25/05/87, pág. 8A. Diagnóstico Rural Rápido en Asentamientos IDA de la Región Chorotega, Proyecto Forestal IDA-FAO-Holanda, Reforestación y Conservación de Recursos Naturales en Comunidades Rurales en la Región Chorotega, GCP/COS/011/NET, Documento de trabajo n°1, Liberia, 1990, p. 43.

[14] Memorias Anuales 1988-1993, Departamento de Planificación, IDA.

[15] Se estima que los suelos de las clases I-III definen tierras apropiadas para el cultivo, la clase IV caracteriza tierras apropiadas para cultivo ocasional o limitado con métodos intensivos, las clases V-VII señalan tierras no apropiadas para cultivo pero adecuadas para vegetación permanente, mientras que las clases VIII-X indican tierras no adecuadas para cultivo, pastoreo o silvicultura. Para esta clasificación nos basamos en Sáenz Maroto, Alberto "Algunos aspectos básicos agrológicos de Costa Rica", Universidad de Costa Rica, Facultad de Agronomía, Escuela de Fitotecnía, 1980, pp. 80-84 y "Metodología para la determinación de la capacidad de uso de las tierras de Costa Rica", MAG-MIRENEM, agosto 1995.

[16] Datos obtenidos en base a los informes del Control de Escrituras al 30 de junio del 2001, Departamento de Titulación del IDA, San José.

[17] Demanda de servicios acumulada, Programación Anual Operativa 2003, Departamento de Planificación, junio 2003.

[18] IDA, "Políticas institucionales y acciones estratégicas del IDA en apoyo al Plan Nacional de Combate a la Pobreza, período 1995-1998", Dirección de Planificación, 1995, p. 6.

[19] IDA, "El IDA y su impacto en la distribución de la tierra", Dirección de Planificación, 1996, p.6.

[20] Plan Anual Operativo 1998, Departamento de Planificación, IDA, sept. 1997

[21] Plan Anual Operativo 2002 , Departamento de Planificación, IDA, sept. 2001

[22] Los precaristas fueron forzados al desalojo en noviembre del 2002 por grupos armados transportados en helicópteros de la Standard. Las tierras son propiedad de la Standard pero son reclamadas desde los años 1960 por familias campesinas al estimar que hubo error por parte del IDA al fijar los límites de las fincas. Ugalde, Rafael "Investigarán paramilitares en zona norte", Semanario Universidad, nº 1.508, 06/12/02, p. 7. El 14 de julio del 2003 el desalojo de los campesinos por parte de la Policía Antimotines se saldó con un muerto. <http://www.nacion.com>

[23] IDA "Memoria 1962-1987" San José : IDA, 1987.

[24] Desde 1982 el partido Unidad que reunía las fuerzas de oposición al PLN pasó a llamarse Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) bajo el liderazgo de la corriente calderonista representada por Rafael Ángel Calderón Fournier. Se trata del hijo de Rafael Ángel Calderón Guardia, presidente de la República entre 1940-1944 e introductor de la filosofía socialcristiana en Costa Rica. El PUSC aboga por una menor participación del Estado en la economía y una reducción de su capacidad redistributiva.

[25] Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial, Washington, 1987.

[26] Se trata de la Public Law 480 (PL-480) norteamericana. Esta ley permite a los países pobres importar alimentos de Estados Unidos en moneda local y reservar los dólares para la compra de maquinaria para la industria ligera. Como se sabe, los precios norteamericanos son muy competitivos al estar altamente subsidiados (efecto dumping). Seguidamente, los gobiernos venden los alimentos en el mercado interno y con el dinero obtenido se crea un fondo administrado por los Estados Unidos de donde se sacan las contrapartidas locales para préstamos que se negocian con el AID.

[27] Dos ejemplos son el "Plan Integral de Desarrollo de la Zona Norte" y el Proyecto 034 orientado a desarrollar una agricultura de cambio en la Zona Atlántica que favorece la instalación de las subsidiarias de las multinacionales agroindustriales (BANDECO, Standard Fruit Co., etc). Del monto total del proyecto - \$43,5 millones-, \$35,5 millones se destinaron a crédito para el cultivo de banano, cacao, frutas tropicales, palmito, macadamia, flores y productos exportables. El resto se destinó a un programa de caminos y de asistencia técnica en relación a esos nuevos cultivos, excluyéndose la producción de granos básicos. Pérez, Laura (comp.) "La crisis del sector agropecuario" Escuela de Ciencias Agrarias, Certificado Socioeconómico, Universidad Nacional, Heredia, 1988, pp. 53-54.

[28] La actuación de la banca estatal con lógica de banca privada y el auge de la banca privada derivan del proyecto AID n°515-0885 del 14 de julio de 1982 que obliga al Banco Central a modificar la legislación bancaria y permitir que los bancos privados en Costa Rica puedan otorgar créditos en colones. Los fondos de los bancos privados provienen en parte de la venta de dólares donados por los Estados Unidos a través de la AID.

## Lecciones de la experiencia costarricense en la reforma agraria (1962-2002)

---

Pérez, Laura (comp.) "La crisis del sector agropecuario" Escuela de Ciencias Agrarias, Certificado Socioeconómico, Universidad Nacional, agosto 1988, pp. 20-25. Irónicamente, en 1948 la nacionalización de la banca respondió a la voluntad del gobierno a destinar crédito barato a la agricultura y la industria en detrimento de las prácticas de la burguesía comercial-importadora.

[29] En 1975 un informe del BID estimó que el número de beneficiados por los servicios de extensión alcanzaba apenas el 10% de los agricultores y que el tipo de asistencia se limitaba a resolver problemas específicos de agricultores individuales. BID "Desarrollo agropecuario y rural de Costa Rica", Anexos Técnicos, Anexo X, 1975, p. 18.

[30] Los datos siguientes provienen de elaboración propia en base a planillas de personal, Departamento de Recursos Humanos, Área de Crédito Rural, Departamento de Caja Agraria y PROINDER, IDA, San José.

[31] La elección de los asentamientos se hace con base en una serie de indicadores entre los que destacan la fecha de conformación del asentamiento (menor o igual a diez años), la posesión de un título de propiedad (para poder acceder al crédito bancario), mayor número de familias viviendo en los asentamientos, menor distancia del asentamiento a los servicios públicos (puesto de salud, escuela, etc), presencia de organizaciones comunales, tipos de suelos, estado de las infraestructuras básicas, mayor alejamiento de áreas protegidas (con la finalidad de salvaguardar y conservar los recursos naturales) y la existencia de apoyo institucional. "Manual instructivo de interpretación de los indicadores de priorización en asentamientos", Área de Organización y Gestión Empresarial (AOGE), IDA, septiembre 1998.

[32] Unidad político-administrativa, gestionada por una municipalidad, en que se divide el territorio costarricense, de jerarquía intermedia entre la provincia y el distrito.

[33] Tanto los datos sobre el volumen de tierras afectadas por los programas del IDA como los datos sobre total de tierras explotadas se dan con respecto a 1984, fecha del último censo agropecuario, mientras que para la población poseemos los datos de los censos de 1984 y del 2000.

[34] El censo de 1984 aún recoge la superficie bajo cultivo de banano, su realización fue anterior al cese de operaciones de la Frutera.

[35] BID, BIRF y AID "Desarrollo agropecuario y rural de Costa Rica" San José : BID, Anexos Técnicos, Anexo X, p. 43.

[36] Según el Índice de Desarrollo Social (IDS), los cantones integrantes de la región del Pacífico sur costarricense, Osa, Golfito y Corredores, ocupan las posiciones 73, 75 y 65 respectivamente sobre el total de 81 cantones del país. Entre 1984 y el 2000, estos cantones han retrocedido 8, 4 y 5 posiciones respectivamente en la escala nacional. Los datos cantonales del IDS, también llamado Índice de Rezago Social, se hallan en González Quesada, M<sup>a</sup> Elena "Índice de Rezago Social" San José : documento inédito, INEC, 2002, Anexo 1, p.26. <http://www.inec.go.cr>

[37] La PEA del cantón Osa en el 2000 representa el 66,68% de la población total, fruto de las altas tasas de fecundidad (incrementadas por la inmigración de mujeres de edades comprendidas entre los 12-34 años) y la inmigración acumulada (principalmente masculina según revelan los índices de masculinidad de los grupos etarios mayores) patente a la vista de los saldos migratorios netos de 1950 (50,96%) y 1963 (25,24%).

[38] A partir de los datos del censo de población del 2000, consideramos como población campesina la resultante del cruce del grupo 1 de la rama de actividad (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca) por la categoría ocupacional y descartamos a los trabajadores asalariados y los patronos. Así, los campesinos son los agricultores que no compran (como los patronos) ni venden (como los asalariados) fuerza de trabajo en manera permanente, sino sólo aquellos que trabajaron por cuenta propia o como familiares no remunerados.

[39] Datos elaborados a partir de los expedientes de cada asentamiento, Departamentos de Topografía, Formación de Asentamientos, Estudios Agrológicos, IDA, San José.

[40] 828 familias equivalen a cerca de 4.140 personas (1 familia=5 personas), es decir, 1/6 de la población del cantón Osa (2000), 25.861 personas.

[41] A fines administrativos, la región Brunca es una de las siete regiones en que el IDA divide Costa Rica. Comprende la región del Pacífico Sur costarricense fronteriza con Panamá.

## Lecciones de la experiencia costarricense en la reforma agraria (1962-2002)

---

[42] Área que incluye los asentamientos campesinos (227.346 has) y tierras en la Reserva Nacional (395.274 has). Resumen regional de asentamientos y Reservas Nacionales al 30 de junio del 2001, Departamento de Titulación, IDA.

[43] En la actualidad, el procedimiento de adjudicación para toda finca comprada con fondos FODESAF (Fondo de Asignaciones Familiares) obliga al solicitante a someterse a la Ficha de Información Social diseñada por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) donde se privilegia al pobre de solemnidad en detrimento del campesino con iniciativa que es el tipo de adjudicatario que debería primar.

[44] Un estudio parcial de suelos distinguía entre 109 hectáreas de clase IV (30,96%) y 124 hectáreas de clase VI (35,22%). Expediente de Los Ángeles, Oficina subregional del IDA en Piedras Blancas.

[45] La involución supone el fracaso de la producción agrícola y conlleva al endeudamiento, la pérdida de créditos y la desintegración social y organizativa.

[46] Programación Anual Operativa 2002, Departamento de Planificación, IDA, septiembre 2001, p. 26.

[47] En Costa Rica, el 16,6% de los hogares rurales no satisface las necesidades básicas y el 8,8% vive en pobreza extrema, por cuanto a nivel urbano los porcentajes son del 13,8% y 3,5% respectivamente. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, octubre 2002, San José, INEC.