

## ANTECEDENTES DE LA AYUDA EXTERNA AL SECTOR AGRÍCOLA COSTARRICENSE (1970-1978)

Nelson Gutiérrez E. \*

Hemos juzgado necesario referirnos a aspectos del modelo de modernización agrícola vigente en Costa Rica de 1970 a 1978, como un modo de aportar información sobre experiencias anteriores que contribuyan en la búsqueda de soluciones al problema rural.

En este propósito analizaremos las inversiones públicas y extranjeras en el sector agrícola, en particular la importancia de los empréstitos y la asistencia técnica de agencias u organismos internacionales en la agricultura y en el proceso de modernización del Estado Costarricense. Utilizamos como recurso la revisión de los programas elaborados en este período por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), del Gobierno de los Estados Unidos: el Programa de Desarrollo Agropecuario (1971-1974) y el programa de Desarrollo Rural (1975-1978), que representan un aporte económico fuerte y un cambio considerable en los sistemas organizacionales de varias instituciones del país. Su aprobación y aplicación se produjo durante las administraciones del Presidente José Figueres (1970-1974) y del Presidente Daniel Oduber (1974-1978), cuyas políticas agrícolas se conformaron de acuerdo con los objetivos de la AID y se inscriben en la política de expansión económica entonces propuesta por el Partido Liberación Nacional.

### LA DEUDA Y EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

En los dos gobiernos liberacionistas mencionados la deuda externa aumentó considerablemente, en especial porque se priorizó la construcción de vías de comunicación, a lo que se destinó el 29.0% de los préstamos de origen multilateral y bilateral; minas e industrias recibieron 18.1%, agricultura el 16.6%, energía el 7% y los otros sectores de la economía menos del 10%.<sup>1</sup>

Este es el detalle de la deuda externa, considerada al 31 de diciembre de cada año<sup>2</sup>:

Año	Miles de \$	Tasa de crecimiento	Administración
-----	-------------	---------------------	----------------

\* Director de la Oficina de Divulgación de la Universidad de Costa Rica.

<sup>1</sup> Sícca. "El financiamiento del desarrollo integrado". Serie: Desarrollo Integrado de Centroamérica. ?9. 1972. pág. 172-

<sup>2</sup> Banco Central de Costa Rica. "Clasificación de la deuda externa de C.R." v.t.: Colin, Mari-Odette; pág. 47-50

1963	90.278.7		
1964	103.794.1	14.9	Presidente Orlich
1965	145308.7	39.9	PLN-1962-1966
1966	158.661.7	9.2	
1967	150.556.6	-5.1	Presidente Trejos
1969	156.687.4	4.1	PUN-1966-1970
1969	155.503.3	-0.7	
1970	164,035.6	5,4	
1971	198.953.5	21.3	Presidente Figueres
1972	235.024.3	18.1	PLN-1970-1974
1973	295,634.0	25.8	
1974	379.339,0	28,3	
1975	512.514.0	35.1	Presidente Oduber
1976	651.117.0	27.	PLN-1974-1978
1977	817.018.0	25.5	

Un estudio elaborado por OFIPLAN<sup>3</sup> (hoy Ministerio de Planificación) nos permite apreciar el volumen de las inversiones que recibieron los sectores productivos.

Sector	Inversión Total	Ejecutada hasta 1975	Programada para 1976	Programada para 1977 y posterior
TOTAL	14.666.03	2.651.75	3-224.06	8.790.22
1. Productivos	2011.4	97.33	539.09	1374.98
2. Infraestructura básica	9.697.81	1.724.65	1.835.85	6.137.31
3. Infraestructura y servicios sociales	1,661.10	482.95	511.47	626.68
4. Reforma Agraria v colonización	354.82	92.34	64.84	197.64
5. Servicios de apoyo	257.55	61.85	53.24	142.46
6. Admin. Pública	458.38	182.33	167.89	108.16
7. Desarrollo Múltiple	224.97	10,3	11,68	202.99

Al desglosar el sector productivo nos damos cuenta que las inversiones se repartieron de la siguiente forma:

<sup>3</sup> OFIPLAN. "Programa de inversiones públicas para 1976". III, enero 1976. (Datos elaborados en millones de colones de 1976).

Sector	Inversión Total	Ejecutada hasta 1975	Programada para 1976	Programada para 1977 y posterior
TOTAL	14.666.03	2.651.75	3-224.06	8.790.22
Sectores Productivos	2011.4	97.33	539.09	1374.98
Agricultura	275.14	68.51	97.61	109.02
Pecuario	67.9	0.6	19.6	47.7
Forestal	4.9	1.4	1.5	2
Aeroindustria	84.36	11.42	/	72.94
Fabril	1486.32	12.72	409.24	1064.36
Turismo	84.8	2.65	9.37	72.78
Minero	7.98	0.03	1.77	6.18

En el Gobierno de Oduber, se invirtieron 72.94 millones de colones tratando de "fomentar el establecimiento de industrias procesadoras de la producción agrícola, tales como plantas enlatadoras, congeladoras y de elaboración manufacturera".<sup>4</sup>

En cuanto al sector "reforma agraria y colonización (RAC)", la inversión se orientó fundamentalmente por medio de los programas del ITCO (hoy Instituto de Desarrollo Agrario):

	Inversión Total	Ejecutada hasta 1975	Programada para 1976	Programada para 1977 y posterior
RAC	354.82	92.34	64.84	197.64

## CRÉDITO Y AYUDA TÉCNICA

El financiamiento externo proveniente de organismos e instituciones internacionales, fuera por concepto de crédito o asesorías, fue canalizado por medio del Sistema Bancario Nacional. El Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF-Banco Mundial) había otorgado en 1968 un crédito por 25 millones, para invertirlos a mediana y gran escala en la producción de ganado vacuno de carne, bananos, pinas y algodón. Por restricciones administrativas, el 95% de los fondos se repartieron en la producción de ganado vacuno de carne. En 1974, el mismo BIRF otorgó un nuevo préstamo por 18.5 millones de colones concedido al Banco Nacional de Costa Rica. Este préstamo se utilizó en inversiones en fincas de banano, caña de azúcar, café y cacao. Los agricultores cuyo ingreso anual fuera menor a los 20.000 colones o que fueran clientes del programa de crédito a los pequeños agricultores, del Banco Nacional de Costa Rica, no tuvieron acceso a estos fondos<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> OFIPLAN. "Evaluación de obras realizadas". 1976. pág. 33.

Según informes del Banco Central de Costa Rica, "solo en 1972 se consiguieron empréstitos del Banco Mundial (BIRF), del Wells Fargo Bank, del First Wisconsin Bank, que complementados con los correspondientes fondos de contrapartida alcanzaron una suma de casi 142.0 millones de colones"<sup>6</sup>.

Otras ayudas técnicas provenían de organismos tales como el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, de la OEA y de la FAO, de Naciones Unidas, dirigidas a capacitar funcionarios, realizar investigaciones y mejorar las técnicas de cultivo. La OIT también participó en el adiestramiento de funcionarios y en cursos de capacitación a campesinos, funcionarios, estudiantes, etc.

El programa de Desarrollo Agropecuario (PDA) y el programa de Desarrollo Rural (PDR), financiados por la AID, constituyen el aporte más importante al proceso de modernización del sector agropecuario en este período. Ambos son parte de una nueva estrategia de "ayuda" estadounidense a los países latinoamericanos, definida desde la administración Nixon.

## EL PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO (PDA). 1971 1974

En agosto de 1970 el Gobierno de Costa Rica firmó el contrato de préstamo LÜ22, por medio del cual la AID le otorgó el préstamo más grande y novedoso que Costa Rica había recibido hasta aquella época, con el que se origina el PDA. Este se había perfilado en setiembre de 1968, cuando la AID "suscribió un contrato con la Associated College of Midwest (ACM) para elaborar un análisis del sector agropecuario basado principalmente en los Censos agropecuarios de 1950-1955 y 1963".<sup>7</sup>

Los resultados de este estudio permitieron observar una desproporción en los patrones de crecimiento. Era evidente el desarrollo del sector agropecuario de 1965 a 1968, pero beneficiaba solo a los grandes propietarios; al pequeño propietario se le marginaba, con excepción de los dedicados a cultivos de exportación, como los cafetaleros, que siempre contaban con estímulos. Se notaba, decían los técnicos estadounidenses, un avance muy lento en la producción para el consumo interno y la pobreza en las zonas rurales se había extendido por todo el subsector del pequeño propietario.

---

<sup>5</sup> Información recogida de una entrevista con la Licda. Oconitrillo del Depto. de Crédito para el Desarrollo del Banco Central de Costa Rica, 1974.

<sup>6</sup> Banco Central de Costa Rica. Departamento de Estudios Económicos. El financiamiento de la agricultura y la ganadería. San José. 1973.

<sup>7</sup> AID. Programa de Desarrollo Agropecuario 1971-1974. San José, Costa Rica. Diciembre, 1970. pag. 4,

Los resultados de este estudio motivaron la investigación del sector de pequeños propietarios, cuyo fin era la elaboración de un programa especial e integral que financiaría la AID, Se contrató nuevamente a la ACM para que realizara un estudio de crédito y mercadeo y a la Cooperativo League of the USA (CLUSA), para que elaborara un estudio sobre cooperativas. El mismo Director de la División de Agricultura de la AID en República Dominicana realizó el estudio de factibilidad.

Como ocurre en la mayoría de este tipo de contratos ningún técnico costarricense participó, hasta junio de 1969, cuando se formó la Academia de Centroamérica, institución costarricense que se encargó de los estudios y redacción del borrador para el préstamo que la AID otorgaría más adelante. El 28 de mayo de 1970 se le presentó el contrato al Presidente Figueres, que lo firmó oficialmente el 2 de agosto del mismo año y que fue ratificado por la Asamblea Legislativa el 3 de diciembre de 1970.

## 1. Características del préstamo

El préstamo fue por 32.400.000 colones (\$20.000.000), pagaderos en 40 años, con un período de gracia de 10 años, un tipo de interés del 2% anual durante el período de gracia y del 3% anual durante la amortización. El programa estaba compuesto por siete proyectos, desglosados financieramente de la siguiente manera:

Proyecto	Valor total en millones colones	AID	Contrapartida G.C.R
Servicios agropecuarios	53.623	15.392	38.231
Educación agropecuaria	11.784	7.944	3.84
Crédito agropecuario	52.96	28.135	24.825
Desarrollo Cooperativas	39.389	23.501	15.888
Mercadeo	5.958	5.958	---
Tenencia de Tierra	32.438	22.839	9599
Org. Comunal y Desarrollo Municipal	49.782	27.142	22649
Imprevistos	1.49	1.49	---
Total	247.424	132.401	115.023

El préstamo especificaba la necesidad de comprar todos los bienes necesarios para el programa en los países de la Alianza para el Progreso y le daba autoridad a la AID para ejercer cualquier tipo de control y supervisión, de tal forma que la ejecución del programa no se alejara del objetivo previsto.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Todos los pagos debían ser hechos en dólares, pagaderos en Washington D.C. La AID podía hacer inspecciones en todo momento y utilizar los bienes y servicios financiados por el préstamo; los libros y documentos del Gobierno de Costa Rica así como todos los

La ejecución de todos los proyectos se evaluaría anualmente; las primeras fueron hechas por la Academia Centroamérica, pero luego la AID contrató una empresa más afín a sus políticas, la American Technical Assistance Co. (ATAC), y no porque las evaluaciones de los técnicos costarricenses cuestionaran el proyecto o la participación de la AID.

## 2. Objetivo del Programa

El propósito fundamental del programa era "transformar el Subsector del pequeño agricultor costarricense, orientado hacia el consumo interno, de los métodos tradicionales de producción a métodos modernos de alto rendimiento y así: a) mejorar los ingresos del pequeño agricultor y la calidad de la vida en las zonas rurales y b) facilitar una contribución más dinámica por parte de este subsector al desarrollo nacional"<sup>9</sup>

El objetivo del PDA coincidía con la política de diversificación agrícola del gobierno liberacionista, que buscaba impulsar la agricultura hacia cultivos no tradicionales, inclusive de consumo básico. La prioridad en los cultivos iniciaba con los granos básicos (maíz, frijoles y arroz), los cultivos tropicales (cacao, banano, legumbres, coco), productos de cerdo, leche y de aves y otros productos como frutas, legumbres, flores, las especies y las semillas.

Es importante señalar que el PDA definía como pequeño agricultor a aquel que tiene un ingreso anual neto que no sobrepasara los 26.500 colones (\$3.000 en la época).

## 3. Actividades del programa

Los siete proyectos del PDA fueron desagregados en 18 actividades, cada una realizada por una institución del país; de ahí el aspecto integrador y modernizador del programa, que también planteaba la necesidad de reorganizar o inclusive crear varias instituciones autónomas.

Las actividades concernían los rubros de servicios, educación, crédito y mercadeo agropecuarios, así como el desarrollo de cooperativas y de la organización comunal y

---

planeí y proyectos debían ser aprobados por la AID. El 50% del transporte de los bienes comprados debía hacerse en barcos estadounidenses.

<sup>9</sup> AID. Programa de desarrollo agropecuario 1971-1974. San José. Diciembre 1970, p.4. (Toda la información utilizada en este apartado proviene de la misma fuente).

municipal, incluyendo acciones por la solución de problemas estructurales como la tenencia de la tierra.

#### 4. Instituciones participantes

*Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG):* Administraba el proyecto de Servicios Agropecuarios, por un monto de \$8.100,000. La AID aportó \$2.325.000 y el Gobierno de Costa Rica \$5.775-000, para ampliar sus acciones en la investigación y difusión de técnicas.

Tenía a su cargo la coordinación y evaluación del programa, realizadas por medio del Consejo Agropecuario Nacional (CAN). La prioridad de la regionalización llevó a establecer seis centros agrícolas regionales, ubicados en la meseta central, en la zona atlántica, pacífico sur, San Carlos y pacífico norte, cuya función específica fue coordinar a las instituciones que participaban en la ejecución de proyectos específicos. Otras actividades concernían a la recopilación de datos sobre la agricultura, muestreos y difusión de resultados, con el fin de proporcionar información confiable a quienes formulaban la política agropecuaria.

*El Consejo Agropecuario Nacional (CAN):* Creado por decreto del 30 de septiembre de 1970 y adscrito al MAG, "el CAN asesorará al gobierno y a los entes públicos en la formulación de la política agropecuaria nacional y en la coordinación de la ejecución de los programas y planes agropecuarios y la correspondiente elaboración de los mismos".<sup>10</sup>

Su naturaleza mixta configuró su Junta Directiva con representantes de diversas instituciones: MAG; Banco Central, ITCO, CNP, INFOCOOP, IFAM, OFIPLAN, DINADECO, de los otros bancos del Estado y del sector privado.

El CAN fue la entidad intermedia entre la AID y el Gobierno de Costa Rica, convirtiéndose en un órgano de consulta en todo lo referente al sector agropecuario que llegó a poner en marcha 243 puntos de contacto con las zonas rurales, a través de las oficinas regionales, las agencias de extensión agrícola, etc.

El Sistema Bancario Nacional (SBN): Los fondos disponibles para este proyecto eran de \$7.000.000 para el crédito bancario y \$1.000-000 para el fondo de garantía.

---

<sup>10</sup> CAN. ¿Qué es el CAN? ¿Qué es el PDA? 5-CAN-572/71. 1971 (documento mimeografiado).

Según el objetivo del préstamo, la AID pretendía beneficiar a los pequeños y medianos agricultores dándoles no solo más crédito, sino también una mayor educación y permitiéndoles utilizar las nuevas técnicas agrícolas.

También se creó un fondo de garantía, para ayudar al campesino en caso de pérdida de sus cosechas, que incluía el pago de las deudas por compra de instrumentos de trabajo. Este sistema garantizaba la utilización, por parte de los agricultores, de nueva tecnología y al mismo tiempo la compra de esos implementos a las firmas relacionadas con la AID.<sup>11</sup>

El Banco Central proporcionó a todos los bancos estatales los fondos provenientes de este préstamo. Estos bancos no podían cobrar más del 8% anual por concepto de préstamos al pequeño agricultor.

En suma, el Banco Central adquirió el compromiso "de canalizar una considerable suma de sus recursos internos hacia el pequeño agricultor, con el propósito de neutralizar la influencia política de grupos poderosos de presión (los cafetaleros, por ejemplo) en cuanto a la asignación del crédito".<sup>12</sup>

Como hemos señalado, la AID trabajaba con propietarios de ingresos anuales de alrededor de \$3.000<sup>13</sup>, capaces económicamente de endeudarse con una institución bancaria y así modernizar su explotación. El campesino pobre, con ingresos muy inferiores a los \$1.000 por año, no era sujeto de crédito, por lo que no fue cubierto por los objetivos de la AID. Durante el período 1971-1975, participaron en el Programa 1600 agricultores y se esperaba que los beneficiarios fueron unos 5000 agricultores.

Según la evaluación del PDA, el rector del programa fue el SBN y no el MAG; por ello se dio énfasis al crédito y no a la innovación tecnológica, produciéndose un resultado final diverso del buscado; "el agricultor se adaptó al sistema institucional y procedió a solicitar crédito para el cultivo de aquellos productos para los que estaba disponible el crédito, ya que de haberlo solicitado para su actividad agrícola general, no se le habría sido concedido, y lo destinó luego a financiar toda su actividad agrícola y no únicamente al cultivo solicitado"<sup>14</sup>, desviándose así el crédito a actividades diferentes a las incluidas en el plan de inversión.

---

<sup>11</sup> La AID donó \$24.000 a la firma FFRTICA (Fertilizantes de Centroamérica) para organizar un proyecto de crédito a los agricultores para la compra de sus productos.

<sup>12</sup> AID. Op. Cit. pág. 22.

<sup>13</sup> Entonces el tipo de cambio era de 6.62 colones.

<sup>14</sup> AID. Op. cit. pág. 32.

*El Consejo Nacional de Producción (CNP):* Tenía a su cargo el proyecto de mercadeo, que contemplaba tres actividades: la planta de semillas, el estudio administrativo y el mejoramiento de las plantas de almacenamiento de granos. Por motivos económicos, el CNP no realizó la última actividad y los fondos asignados se utilizaron en la construcción de la planta de semillas, cuyo costo aumentó considerablemente.

El CNP fue creado con el fin de regular los precios de los productos agrícolas, sobre todo de los productos de consumo básico, para garantizar los precios mínimos y asegurar la compra de la cosecha. También fijaba las cuotas de exportación y de consumo interno de productos como la carne.

*La Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica:* Asumió el Proyecto de Educación Agropecuaria, articulado al objetivo del PDA de aumentar el personal técnico que asesorara el desarrollo de la agricultura. El PDA otorgó a la Universidad \$1.780,000, de los cuales la AID prestó \$1.200.000 y el Gobierno de Costa Rica aportó \$580.060.

El PDA también apoyaba la formación de técnicos a nivel medio en la Escuela Técnica de Santa Clara, financiada por medio de un préstamo de 3.5 millones de dólares del BID al Ministerio de Educación Pública, para los colegios agropecuarios.

*El Instituto de Tierras y Colonización (ITCO):* Conocido hoy como Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), esta institución es la instancia del Poder Ejecutivo para dictar la política agraria. Dentro del PDA, se atribuían al ITCO las actividades referentes a la tenencia de la tierra y a las garantías para la venta de tierras.

La AID consideró las presiones de concentración de la tierra, que llevaba grandes áreas a poder de pocos propietarios, lo que produjo alrededor de 17.000 precaristas en tierras del Estado y privadas.

El primer proyecto de titulación de tierras involucró, en zonas de prioridad seleccionadas, aproximadamente 660.000 Ha., lo que debía traducirse en la entrega de 5.000 títulos en 4 años y así aumentar el número de agricultores susceptibles de utilizar el crédito bancario y recibir asistencia técnica.

Este programa de titulación de tierras contó con la participación del Instituto Geográfico Nacional, que bajo contrato con el ITCO dispuso de un presupuesto de 17.046.500 colones (\$2.575.000). El resto del préstamo se destinó a compra de materiales y vehículos, por valor de 827.500 colones (\$125.000); el Gobierno de Costa

Rica aportó \$7.944.000 para el funcionamiento administrativo del programa. En septiembre de 1973, el ITCO había distribuido solamente 5.258 títulos, de los 25.000 previstos para los 4 años.

La segunda actividad a cargo de esta institución era el Fondo de garantía para la venta de tierras, mecanismo que proporcionaría garantías a los grandes propietarios de tierras, invitándolos a vender sus tierras incultas y de esta manera dotar de tierras a los campesinos que desearan convertirse en propietarios, mera a título individual o en grupo, formando una cooperativa. El monto para esta actividad fue de \$1.000.000; la AID prestó \$750.000 y el Gobierno de Costa Rica \$250.000.

El ITCO funcionó con bastantes dificultades financieras, de ahí que se convirtió en "una bomba de apagar incendios", sobre todo en los años en que se agudizó la problemática agraria. Legalmente también enfrentó entrabamientos: el artículo 45 de la Constitución Política, que garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada, es quizá la mejor garantía para que la situación del agro en Costa Rica prevalezca.

*Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP):* Coordina con el Departamento de Cooperativas del BNCR y con la Oficina de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, el programa cooperativo. Proporciona créditos a las cooperativas agrícolas y de consumo y a la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito, que a su vez presta a sus asociados que operan fincas pequeñas.

Según estudios realizados por el Departamento de Cooperativas del BNCR, al 30 de septiembre de 1969 había 237 cooperativas, con unos 65.000 miembros. Su volumen de ventas y transacciones alcanzó, en 1969, un total de 275 millones de colones (\$41.540.785).

En el sector agropecuario, las cooperativas representaban aproximadamente el 19% de la producción nacional y del mercadeo del café, el 11% del azúcar, el 28% de la leche, el 12% del tabaco y el 40% de la producción de huevos<sup>15</sup>.

El proyecto de cooperativas del PDA proveía fondos por 39 millones de colones para ayuda técnica y adiestramiento, gastos de operación, equipo y recursos para la concesión de créditos por parte de INFOCOOP a las cooperativas. Los resultados de esta experiencia fueron considerados satisfactorios y por ello "factor determinante para incluir a las cooperativas (INFOCOOP) como uno de los proyectos prioritarios del nuevo programa agropecuario financiado parcialmente con un nuevo préstamo de la AID".<sup>16</sup> El cooperativismo, tal como se planteó en el PDA, constituyó una contribución efectiva al modelo desarrollista, practicado por el partido Liberación Nacional y apoyado más tarde

---

<sup>15</sup> AID, Op. cit. pág. 30.

<sup>16</sup> AID. Op. cit. pág. 47. (El INFOCOOP fue creado por ley el 15 de junio de 1973).

por la AID; por ello ésta expresó; "La experiencia exitosa en la acción conjunta y la decisión local pueden ayudar a convertir una importante parte de la población esencialmente estancada, de un riesgo a una fuerza dinámica para el mejoramiento económico y social"<sup>17</sup>.

*Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO):* Pretende convertir las asociaciones de desarrollo comunal en una fuerza del desarrollo rural, preparando a los miembros de las comunidades para recibir nueva tecnología y participar en los asuntos locales y creando un ambiente de colaboración entre las entidades nacionales, el gobierno local y la comunidad.

El concepto "desarrollo de la comunidad" se difundió con la Alianza para el Progreso en los años sesenta. De ahí la importancia que la AID le asignara: "... existe una serie de beneficios sociales, políticos y síquicos que pueden derivarse de los cambios de actitud en las gentes. El objetivo básico del Programa del Sector Agropecuario es el de transformar el pequeño agricultor de un productor tradicional a un productor moderno. Esta transformación del pequeño agricultor tiene mucho que ver con los conceptos modernos de comunidad"<sup>18</sup>. Sin embargo, el PDA le otorgaba una ayuda modesta en relación con la importancia que le concedía: la AID prestó \$500 mil y el gobierno aportó \$580 mil.

*El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM):* Fue creado para asesorar, coordinar y financiar los proyectos municipales; sin embargo, en los últimos decenios ha perdido importancia y autonomía, pues el modelo liberacionista implicó una mayor centralización de poder: pese a la creación de instituciones autónomas el poder se concentró en el Ejecutivo.

El IFAM vino a acentuar la pérdida de poder de las municipalidades, convirtiéndose en un instrumento de control directo del Ejecutivo en cada cantón del país; las Municipalidades no participan de la designación de sus directivos ni en la definición de su política. Sin embargo, en el PDA se le atribuyó gran importancia al IFAM, que se consideraba "la herramienta institucional por medio de la cual el Programa del sector agropecuario se propone atender los problemas del subdesarrollo municipal".<sup>19</sup> En esta perspectiva, la AID prestó al IFAM \$3.600.000 y el Gobierno de Costa Rica aportó \$2.840.000.

---

<sup>17</sup> Ibid. pág. 129. v.t.: Fals Borda, Orlando. El reformismo por dentro en América Latina. Editorial S, XXI. Colección Minima, México. 1972.

<sup>18</sup> AID. Op. cit. pág. 196.

<sup>19</sup> AID. Op. cit. pág. 189.

## EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL (PDR.)

### 1. *Objetivos del programa*

El PDR fue una continuación del Programa de desarrollo agropecuario (PDA), en forma de un programa de crédito a largo plazo a productores agropecuarios y agroindustrias, con énfasis en préstamos al pequeño y mediano productor.

Según la AID, se pretendía "aprovechar el impulso alcanzado en la reforma del sector agropecuario a fin de que éste sirva más eficazmente al pequeño agricultor. Por consiguiente las actividades de este préstamo se orientan a mejorar la asistencia técnica en las fincas, para que las organizaciones cooperativas campesinas puedan aumentar las perspectivas de ingreso del pequeño agricultor y el grado de infraestructura municipal y servicios públicos que éste puede esperar"<sup>20</sup>.

Tres instituciones se consideran fundamentales: el MAG, cuya administración y ejecución de proyectos de cultivos y ganadería en el campo debía mejorar; el INFOCOOP, para aumentar su capacidad y la de las cooperativas rurales, de brindar una gama más amplia de servicios de producción y mercado y el IFAM, que debía fortalecer el desarrollo de la infraestructura rural y de servicios.

### 2. *Características del Programa*

El Programa de desarrollo rural tuvo un costo total de \$15.000.000, de los cuales el préstamo de AID cubría \$7.900.000 y el Gobierno de Costa Rica \$7.100.000. También fue coordinado por el CAN y contó con tres proyectos fundamentales: servicios agropecuarios, desarrollo cooperativo y desarrollo municipal.

El desglose financiero de estos tres proyectos es el siguiente: (Montos en U.S. dólar).

PDR	15.000.000,00	7.900.000,00	7.100.000,00
Servicios Agropecuarios	3.650.000,00	1.300.000,00	2.350.000,00
Desarrollo Cooperativo	5.950.000,00	3.200.000,00	2.750.000,00
Desarrollo Municipal	5.400.000,00	3.400.000,00	2.000.000,00

El PDR contenía las mismas cláusulas en cuanto a compra de materiales, utilización de servicios técnicos, etc. Del PDA, todas condicionadas al visto bueno de la AID.

<sup>20</sup> AID, Programa de Desarrollo Rural 1975-1978. San José, Costa Rica: noviembre, 1974. Pág. 21.

### 3. Descripción de los proyectos

Servicios agropecuarios: buscaba continuar la reorganización administrativa del MAG, condición indispensable para recuperar la confianza del sector de pequeños campesinos; asimismo, hacía énfasis en la necesidad de desarrollar programas por regiones, de tal forma que todas las instituciones involucradas en el programa coordinaran sus esfuerzos a nivel regional. De esta manera se buscaba descentralizar el MAG y como consecuencia una mayor eficiencia en la asistencia al pequeño productor.

Según la AID, el MAG había progresado en los últimos años de ejecución del PDA; sin embargo, "todavía queda mucho por lograr, particularmente demostrarle a nuestro 'hombre meta' que la asistencia técnica del MAG es en gran parte el ingrediente decisivo para que el pequeño agricultor adopte prácticas modernas de administración y alta productividad"<sup>21</sup>.

*Desarrollo Cooperativo*: absorbía el 40% del préstamo de la AID y "la estrategia consiste en proporcionarle al pequeño agricultor por medio del Sistema de cooperativas, alternativas para lograr acceso a un integración vertical en la producción, procesamiento y mercadeo de café, leche, azúcar y carne, por parte de organizaciones cooperativas, con el fin de lograr un aumento en la productividad tal y como lo han hecho productores pequeños, medianos y grandes por igual"<sup>22</sup>.

Así, se pretendía desarrollar institucionalmente el INFOCOOP y las cooperativas participantes, aumentar el número y el valor total de los préstamos de producción concedidos a los pequeños agricultores, aumentar la venta de insumos de producción por medio de tiendas cooperativas de abastos y aumentar la venta de productos agrícolas por medio de organizaciones cooperativas.

Por último cabe señalar el crecimiento del movimiento cooperativista. Al mes de abril de 1974 se habían constituido 298 cooperativas, con un total de 87.713 miembros. El volumen de ventas y transacciones para las cooperativas en 1972 fue de \$74.816.499- Por entonces, 178 de las 298 (el 60%) eran cooperativas rurales, con 56.266 miembros (el 65% de la membresía total).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> AID. Op. cit. pág. 40.

<sup>22</sup> Ibid. pág. 115.

<sup>23</sup> Ibid. pág. 104.

*Desarrollo municipal:* A Juicio de la ATD, éste era un soporte del PDR que se lograría mediante un control más directo del Gobierno Central, a manera de mecanismos para brindar asistencia a los proyectos de mayor beneficio a nivel del pequeño agricultor y de la calidad de la vida rural en Costa Rica.

En suma, se pretendió poner las municipalidades del país al servicio de una política abierta y amplia de modernización del agro, pese a que el grado de participación en el sistema político cantonal, provincial o nacional, de campesinos pobres u obreros agrícolas era bastante reducido.

El PDR señalaba como zonas prioritarias para esta actividad: la zona atlántica, la región del pacífico sur, la región del pacífico norte y la llanura norte y sus proyectos prioritarios incluían: 1) construcción y mantenimiento de caminos vecinales de la hacienda al mercado, en especial para nuevas; 2) acueductos, 3) electrificación y 4) proyectos relacionados con la agricultura, tales como mataderos municipales o regionales y mejoramiento de los mercados de productos que brindan un evidente beneficio económico para la población rural<sup>24</sup>.

## CONCLUSIONES

El programa de Desarrollo Rural, así como su antecesor, el FDA, buscó la modernización de las instituciones que estaban llamadas a desarrollar un programa de capitalización del agro, pero en su segunda fase olvidó la necesidad de reestructurar el régimen de tenencia de la tierra, causa fundamental del desorden agrario existente.

En algunas reformas agrarias latinoamericanas se ha creído encontrar la panacea en las cooperativas. De tal manera creen que promoviéndolas aumenta la productividad en el agro y aminoran los innumerables problemas causados por el minifundio y la pequeña propiedad. El Gobierno de los Estados Unidos, si bien en un principio no se manifestó muy de acuerdo con estas políticas, las promovió como una alternativa viable para disminuir los constantes conflictos en el agro latinoamericano. Sin embargo no constituyeron, creemos nosotros, ninguna solución a la problemática agraria, pues en estas condiciones más bien ellas afianzan el desarrollo del sistema capitalista de producción agrícola.

Apañe de la preocupación por incidir en la tenencia de la tierra, presente en el PDA y ausente en el PDR, no sobresalen notorias diferencias entre estos dos programas y las políticas agrarias de los gobiernos liberacionistas. Resalta en ellos la falta de participación

---

<sup>24</sup> Ibid. pág. 152.

de los sectores a los cuales se pretende beneficiar. Una política planificada "desde arriba y desde afuera" es difícil que llegue a beneficiar a los de abajo y de adentro.