

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:

Nuevas perspectivas

Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor (Editores)



San José, Costa Rica | 2015



VII. COSTA RICA:

Desafíos y políticas públicas para la agricultura familiar



Jorge Andrey Valenciano Salazar¹⁰⁰, Fernando Sáenz Segura¹⁰¹, Jean François Le Coq¹⁰², Diego Zárate Montero⁸⁴

¹⁰⁰ Escuela de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).

¹⁰¹ Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).

¹⁰² Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) - UMR y CINPE-UNA.

A. Introducción

En Costa Rica la agricultura familiar muestra una gran variedad en cuanto a formas de tenencia, producción y articulación al mercado. Estas economías representan una mezcla de conocimientos y saberes relacionados con el uso de la tierra, la diversidad de cultivos y animales, existiendo rasgos particulares que las distinguen unas de otras, ligados a la diversidad y herencia cultural, y a la ubicación y características agroecológicas de los territorios (MAG, 2012, p. 5).

Ante la importancia que reviste este modo de producción en los territorios de todo el mundo, el Foro Rural Mundial ha venido trabajando desde el año 2008, en conjunto con organizaciones campesinas de todo el mundo, para resaltar en el plano de la política pública la importancia de la agricultura familiar como forma de producción y de vida para millones de personas en el mundo. Este proceso de negociación tuvo como resultado que en el año 2013 la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución A/RES/66/222, designara el año 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar.

Adicionalmente esta resolución insta a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) a que facilite su observancia, en colaboración con los gobiernos, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional y otras organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, así como las organizaciones no gubernamentales (ONG) pertinentes (ONU, 2012). Esta decisión es un punto de inflexión que obliga a las instancias públicas y académicas a darle un tratamiento especial al fenómeno de la agricultura familiar en todo el mundo, incluyendo por supuesto a Costa Rica.

El presente documento repasa las diferentes políticas públicas ligadas a la agricultura familiar que se aplicaron en Costa Rica a partir de mediados

del siglo XX. Posteriormente, se hace un balance desde la perspectiva de las organizaciones de productores sobre la eficacia de dichas políticas como mecanismo para asegurar la sostenibilidad de la agricultura familiar, así como para atender las demandas sociales de estos grupos organizados.

B. Una visión general de la política económica dentro del Estado benefactor

Con el ascenso al poder de la socialdemocracia en el país a partir de 1948, Costa Rica se refunda como nación, dando origen a la llamada Segunda República, cuyos principales hitos (Díaz, 2013, p. 6) son:

- i. La abolición del ejército y el traslado del presupuesto militar a la generación de un gran programa educativo nacional, que incrementaría el nivel de alfabetismo de los costarricenses.
- ii. La nacionalización de todos los bancos, lo que permitiría brindar crédito barato para generar desarrollo, en especial de un naciente sector agroindustrial, así como la promoción de una mayor diversificación productiva del agro.
- iii. La nacionalización del sector de la energía y la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), lo que permitiría llevar el servicio eléctrico y la telefonía a la mayor parte del país, incluyendo las zonas más rurales. Se buscaba así la lógica de prestar el servicio y no de maximizar las ganancias, de manera que las ganancias generadas en los sectores rentables de la economía eran utilizadas para generar inversiones no rentables económicamente (pero necesarias) en el ámbito rural.
- iv. Por otra parte las reformas sociales generadas durante la reforma social de fines de los años cuarenta se dejaron intactas, lo que ha permitido a los trabajadores costarricenses de

todos los sectores contar con ciertas garantías sociales, así como con atención médica pública. Esto ha convertido a Costa Rica en un país con indicadores sociales, como la esperanza de vida al nacer y la reducción de la mortalidad infantil, entre los más elevados del mundo (Molina y Palmer, 1997, p. 13).

- v. Se generó una nueva Constitución basada en la de 1871. Entre los cambios más importantes fueron se encuentra la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el Servicio Civil y la Contraloría General de la República (Molina y Palmer, 1997, p. 14). También se aprobó el voto femenino y se le otorgó plena ciudadanía a la población negra.

“El estado benefactor o interventor en la economía nacional se preocupó por universalizar los

servicios básicos, y es con la creación y estatización de una gran cantidad de empresas (electricidad, agua, telefonía, seguros, salud) que se logra a finales de los setentas que todos estos servicios comiencen a llegar a casi todos los rincones del país (favorecidos por el poco tamaño territorial de Costa Rica)” (Díaz, 2013).

En el campo económico, se experimentó un cambio de políticas que favoreció la entrada de un gobierno más interventor en la economía nacional, cuyo objetivo principal era potencializar el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Entre los mayores logros de este modelo en Costa Rica destaca la diversificación de las actividades productivas en el agro, principalmente la agroindustria, por medio de la creación de cooperativas de productores (especialmente cooperativas de café y leche).



Agricultora seleccionando frijol, Costa Rica (foto de Jorge Andrey Valenciano, Universidad Nacional, Costa Rica)

Por su parte, la diversificación económica sería promovida con la creación de infraestructura, crédito barato y asistencia técnica a los productores. Entre 1958 y 1970, dos tercios de la inversión pública se destinaron a la construcción de puentes y carreteras, puertos y caminos, represas y plantas eléctricas. Esta infraestructura se complementó con la inversión en “capital humano”, ya que una cuarta parte del presupuesto del Estado durante esos años se dedicó a salud y educación. Uno de los problemas fue que el país financió mucha de su inversión con préstamos del exterior, con lo que la deuda externa comenzó a elevarse (Molina y Palmer, 1997, p. 36).

Paralelo a esto, se dio toda una serie de políticas públicas que fomentaron la producción de granos básicos, con el objetivo de generar una oferta estable y relativamente barata de alimentos básicos para una creciente población urbana que se comenzó a crear a partir de los años cincuenta. En esta política de abastecimiento de alimentos participaron no solo grandes arroceros, sino que también pequeños y medianos productores de arroz, frijol, maíz y sorgo.

Creación de instituciones en pro de una política agrícola planificada y estructurada

“En 1949 se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) incluyendo el área de Industria, y establecido como tal en 1960. Junto al MAG surgen en carácter de instituciones autónomas el Consejo Nacional de la Producción (CNP) en 1956 y el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en 1961. Estas tres instancias tienen permanencia en el tiempo, modificando de acuerdo a las orientaciones del desarrollo de Costa Rica y sus coyunturas” (Díaz, 2013, p. 49).

El ITCO fue “creado mediante Ley No. 2825 del 14 octubre de 1961, denominado por su naturaleza Ley de Tierras y Colonización, nace a la vida jurídica-administrativa mediante celebración de la primera sesión de Junta Directiva, el 25 de octubre de 1962”. La finalidad de esa ley fue generar la “equitativa redistribución de la tierra como

factor de producción; para que cumpla la función social de ser racionalmente explotada; mediante la organización campesina para la producción y el reconocimiento legal de la existencia e indiscutible legitimidad de la propiedad” (INDER, 2013).

Desde finales de los años cincuenta hasta los setenta, este trinomio institucional fortaleció fuertemente el desarrollo de la agricultura familiar en Costa Rica, con tres funciones bien especificadas e importantes: i) el ITCO, encargado de la compra y redistribución de tierras, ii) el MAG, responsable del desarrollo de procesos de extensión e investigación agrícola, y iii) el CNP, encargado de la compra de cosechas (principalmente granos básicos), de su almacenaje y distribución, así como de la dotación de semillas.

En 1955, la existencia de un grupo importante de *juntas progresistas* (asociaciones de vecinos, inicialmente urbanos, pero luego también de zonas más rurales, surgidas entre los años veinte y treinta) llevó a la creación de la Federación Nacional de Juntas Progresistas (FENAJUP). Esta abordó la problemática nacional y la forma de afrontar la crisis, lo que aportó fortaleza al movimiento comunal pero también radicalizó sus planteamientos y luchas (Jiménez Zúñiga, s.f.).

En el contexto internacional, los gobiernos de los Estados Unidos de mediados de los años cincuenta estaban preocupados por su pérdida de vigencia política en Latinoamérica, por lo que a la vez que se incrementó su presencia militar y la vigilancia en el continente, se implementó un nuevo modelo de desarrollo que otorgaba recursos técnicos y financieros a países latinoamericanos. Este programa fue conocido como “Alianza para el Progreso”, al amparo de lo que se conoció como “la política del buen vecino” (Jiménez Zúñiga, s.f.). Muchos de estos recursos internacionales apoyaron el fomento productivo del agro costarricense, incluyendo por supuesto a la pequeña y mediana agricultura.

Por su parte, las juntas rurales de crédito impulsadas desde la banca estatal garantizaban

recursos financieros en forma ágil y oportuna. Sin embargo, la dinamización de la producción exportadora se redujo, pues a excepción del café y el banano, no había una diversificación suficiente. El modelo de desarrollo rural era netamente agrícola (Solórzano *et al.*, 2002, p. 168).

En los años setenta, el papel del Estado se consolidó en Costa Rica al ocuparse más directamente del problema de la tierra, resultado de una manifiesta reacción popular que clamaba por una mayor equidad. De esta forma, se origina un fuerte impulso a los programas de reforma agraria, mediante el cual se implementan políticas de adjudicación y uso de la tierra. Su objetivo común era lograr una mejor repartición de este recurso y la dotación de tierra a los campesinos, aumentar la productividad y hacer más justa la distribución del ingreso. Se crearon políticas orientadas a una mejor distribución de la tierra y a la modernización de la agricultura. En Costa Rica este proceso se llevó a cabo a partir de la década de los setenta, mediante el ITCO, que años después pasó a ser el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). (Solórzano *et al.*, 2002, p. 169).

“El ITCO tuvo un origen con objetivos de reforma agraria y titulación de tierras, que con la modificación de 1982, en que pasó a denominarse Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), se le agregaba el objetivo de desarrollo de asentamientos. En este proceso tuvo momentos de activismo importante, que permitió el logro de metas de titulación en los años 90. Hoy en día está en el proceso de transformación hacia el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), creado en el presente año. Con este último cambio, se le reorienta a una acción más allá de los asentamientos, con un enfoque territorial. En este proceso, se retoma la experiencia en el enfoque territorial desarrollada por el PDR como se verá más adelante”. (Díaz, 2013, p. 50).

No obstante, la evaluación del resultado de este proceso generó importantes críticas, (Solórzano *et al.*, 2002, p. 169), ya que se consideró que muchos pequeños productores beneficiarios de

las políticas de asignación de tierra se empobrecieron, pues la actividad económica en su parcela no generaba ingresos suficientes para el abastecimiento de las necesidades familiares, lo que los obligó a complementar sus ingresos trabajando fuera de sus parcelas como asalariados.

La reforma agraria misma no fue una reforma en profundidad, sino una distribución en muchos casos de tierras no calificadas, sin el seguimiento adecuado para incrementar la calidad de vida de los parceleros (Solórzano *et al.*, 2002, p. 169).

En 1967 se creó la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO). Entre los principales objetivos de este organismo estaba el desarrollo comunal, mediante la organización y empoderamiento de las asociaciones comunales, en donde los ciudadanos se organizan para perseguir diferentes objetivos, ligados a incrementar y mejorar los servicios públicos y de infraestructura comunal.

A partir de 1979 comienzan a desarrollarse las *ferias del agricultor*, y “la memoria de la Dirección General de Mercadeo Agropecuario del Ministerio de Agricultura del año 1992, hace resaltar que el marco institucional del Sistema de Ferias del Agricultor se logró durante la administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio en el período 1978-1982” (CNP). “El sistema de ferias del agricultor tiene como objeto el operar un canal de comercialización directo entre consumidores y pequeños y medianos productores de los sectores de la producción agropecuaria, pesquera, avícola y pequeña industria y artesanía, con el fin de que los primeros puedan obtener productos frescos de buena calidad y a precios más bajos y que los segundos incrementen sus ingresos al vender directamente al consumidor eliminando la participación de intermediario” (CNP). Este sistema de ferias ha sido una política vital dentro del fortalecimiento de la agricultura familiar, ya que acorta la cadena de comercialización y busca incentivar el consumo de productos nacionales de alta calidad, ayudando al mismo tiempo al pequeño productor para que pueda

acceder a mejores precios que si los vendiera a un intermediario.

“Actualmente, el país cuenta con 79 ferias del agricultor debidamente registradas en la Junta Nacional de Ferias y se estima en unos 7500 el número de agricultores que cada semana se presentan a vender en esas actividades, por su parte las ventas totales semanales de hortalizas, frutas y verduras suman al menos ₡4500 millones, de acuerdo con el ente coordinador”. (Barquero, 2013).

Siguiendo con una política de distribución directa de alimentos, en 1981 se creó el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA), constituyéndose en la única central mayorista de frutas, hortalizas y productos del mar de Costa Rica.

“A finales de la década de 1970, Costa Rica podría ufanarse de tener indicadores sociales mejores que los que exhibían la mayoría de los países del Tercer Mundo. La esperanza de vida promedio era de 70 años, la mortalidad infantil era de

Cuadro 1. Principales políticas durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones en Costa Rica.

Vigencia	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones	
	1943-1983	
Puntos de inflexión	1929	Crisis económica mundial, conocida como la Gran Depresión
	1948	Guerra civil de 1948
	1948	Creación de la Junta Fundadora de la Segunda República
	1960 en adelante	Gran cantidad de dólares en los mercados internacionales que financian el modelo intervencionista en América Latina
	1978	Pequeña crisis mundial, alza en los precios del petróleo
	1980	Crisis de la deuda, entrada en crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones
Institucionalidad creada	1940	Universidad de Costa Rica (UCR)
	1941	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
	1942	Se agregó a la Constitución un capítulo de garantías sociales
	1943	Código de Trabajo
	1949	Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
	1949	Creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
	1956	Creación del Consejo Nacional de la Producción (CNP)
	1961	Creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)
	1967	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO)
	1971	Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)
	1973	Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)
	1977	Universidad Estatal a Distancia (UNED)
	1982	El ITCO se convierte en Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
Principales políticas orientadas a la agricultura familiar	1948	Nacionalización de todos los bancos
	1948	Nacionalización del sector de la energía eléctrica y las telecomunicaciones
	1950 en adelante	Programas de extensión agrícola fortalecen la producción de granos básicos (arroz, frijoles, maíz)
	1950 en adelante	Programas de crédito para el desarrollo de la actividad agrícola
	1956	Programas de compra de cosechas (granos básicos), almacenamiento, así como de distribución de semillas por parte del CNP
	1960	Desarrollo de asentamientos campesinos y distribución de tierras por parte del ITCO
	1979	Desarrollo del sistema de ferias del agricultor
	1981	Creación del Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos

Fuente: Elaboración propia.

20 por 1000 nacimientos, el 90% de la población estaba alfabetizada, tres cuartas partes de la fuerza de trabajo se encontraban cubiertas por el Seguro Social y el desempleo rondaba un 5%". (Molina y Palmer, 1997, p. 15).

Ya para los años ochenta comienza a agotarse el modelo de estado interventor, debido a la crisis de la economía internacional y la imposibilidad de pagar la deuda externa. Los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos volcaron las economías a procesos de promoción de exportaciones, que se basaron en la explotación de ventajas comparativas espurias. En Costa Rica, dicho proceso modificó en un lapso de 15 años la estructura exportadora con una apreciable diversificación productiva y de exportaciones. La economía dejó de depender de pocos productos, pero con la limitante del debilitamiento del sector público en su necesario papel de diseñar e impulsar políticas productivas (Díaz, 2013, p. 10).

C. Programas de ajuste estructural (PAE): hacia la apertura y liberalización de la economía

La economía de Costa Rica fue golpeada en 1978 por una crisis petrolera internacional y por una caída en el precio del café, por lo que el país comenzó a experimentar tasas de crecimiento negativas. El PIB per cápita disminuyó 2% en 1979-1980, 4% en 1980-1981 y 11% en 1981-1982. La tasa de desempleo rondaba el 10% en 1982, y los salarios reales cayeron 40% entre 1979 y 1982, mientras que la inflación oscilaba en alrededor del 80% anual. En 1984, la crisis, sobre todo en la zona del Pacífico Sur de Costa Rica, fue agravada cuando la compañía bananera *United Fruit Company* abandonó sus operaciones en esa región del país, dejándola sumida en un fuerte desempleo y sin una actividad generadora de desarrollo (Molina y Palmer, 1997, p. 20).

Gran parte de la diversificación e industrialización que el país impulsó con el modelo de ISI se

llevó a cabo con deuda externa (Molina y Palmer, 1997, p. 27) y para financiar los proyectos del Estado Empresario se elevó la deuda pública a USD3825 millones en 1984. Por otra parte, el servicio de la deuda pública externa, que fue del 11% del valor de las exportaciones en 1977, subió a casi 44% entre 1983 y 1988.

“A partir de 1982, el nuevo gobierno socialdemócrata negocia con los organismos internacionales principalmente: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Club de París (representante de los Bancos que habían realizado los préstamos al país) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (que era una agencia de cooperación estadounidense). En general se logra negociar con estas instituciones bajo el modelo de ‘condicionalidad cruzada’, lo que implicaba que se debía cumplir o llegar a acuerdos con todas las instituciones al mismo tiempo, especialmente con el Fondo Monetario y con el Banco Mundial, si el país no cumplía o no negociaba con alguna institución las demás automáticamente se negaban a negociar. Esta situación generó muchos problemas para llegar a acuerdos, pero debido a la difícil situación en la que se encontraba el país, favoreció la adopción de ciertas medidas que se veían como radicales, así como la aceptación por parte de los grupos políticos de un cambio de modelo, desde un estado interventor y una economía protegida hacia una apertura económica y un estado más neutral”. (Díaz, 2013).

Como resultado del cambio en la política costarricense, y consecuentemente con el concepto de desarrollo y el modelo de políticas para conseguirlo, a partir de 1982 varió la forma de ejercicio de la política agraria. Esto comenzó con la consolidación de un marco jurídico-institucional competente, y se profundizó con la liberalización comercial como estrategia para el éxito del modelo de apertura y la promoción de las exportaciones. Las dos acciones principales de esta estrategia fueron la reducción unilateral de aranceles a las importaciones y la negociación de tratados de libre comercio (TLC).

La reducción del Estado y la paulatina liberalización de los mercados por parte del gobierno iba acompañada de la convicción de que la apertura de mercados de exportación y la atracción de inversión extranjera directa dinamizarían la economía y se convertirían en los impulsores del desarrollo de los países centroamericanos (Díaz, 2013, p. 10).

1. La política agraria en el marco de la apertura comercial

Durante el periodo de ISI, se tuvo un modelo de desarrollo que tenía a la agricultura como uno de sus pilares fundamentales. Como se especificó en la sección anterior, este modelo comenzó a desaparecer con la crisis de la deuda externa que sufrió la mayoría de los países latinoamericanos a finales de los setentas y principios de los ochentas.

Se puede calificar el periodo posterior a la crisis de 1980 como uno en que las políticas económicas iban encaminadas a dos objetivos específicos: estabilización de las variables macroeconómicas y cambio estructural de la economía. Este último objetivo implicaba una reducción importante del aparato estatal para reducir el déficit del gobierno, una diversificación productiva y exportadora del país, y una fuerte liberalización comercial.

Dentro de este marco, también se crearon políticas gubernamentales encaminadas a reducir el impacto negativo sobre los sectores más desfavorecidos. En el caso de la agricultura se establecieron leyes y decretos dirigidos a la diversificación productiva, el cambio tecnológico y el desarrollo rural.

Por otra parte, las políticas agrarias adoptadas en el país a partir de los años ochenta buscaron el

Cuadro 2. Principales políticas públicas agrícolas en Costa Rica a partir de 1982.

Modelo de apertura y liberalización comercial		
Vigencia	1984 hasta la actualidad	
Puntos de inflexión	1979	Crisis internacional y alza de los precios del petróleo
	1980	Crisis de la deuda externa en América Latina
	1983	Inicio de las negociaciones de los programas de estabilización y ajuste estructural
Institucionalidad creada	1982	Transformación del Instituto de Tierras y Colonización en Instituto de Desarrollo Agrario
	1986	Creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM)
	1995	Transformación del MIRENEM en Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
	1996	Creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)
	1996	Creación del Ministerio de Comercio Exterior
	2012	Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural
Principales políticas orientadas a la agricultura familiar	1984-1999	Uso de los certificados de abono tributario (CAT) para promover las incipientes exportaciones no tradicionales
	1986	Programa "Un diálogo permanente", que buscaba medidas para paliar los procesos de apertura comercial
	1989	Política de "agricultura de cambio" ligada a la diversificación productiva para la agroexportación
	1997	Creación del Programa de Desarrollo Rural (PDR) del Ministerio de Agricultura
	2008	Plan Nacional de Alimentos
	2010	Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense

Fuente: Elaboración propia.

estímulo de la producción agrícola y agroindustrial destinada al mercado exterior, la atracción de inversiones para ampliar la producción no tradicional de exportación y la reconversión de las unidades productivas en capacidad de reorientar sus actividades. La eliminación de los subsidios y otros mecanismos de estímulo y protección para grupos significativos de productores familiares agrícolas, así como el incremento de las importaciones de bienes primarios, formaron parte de la reorientación económica y política impulsada en el país en las dos últimas décadas del siglo veinte (Mora, 2004, p. 4).

1.1 Transformación del ITCO en IDA

“A través de la Ley No. 6735 del 29 marzo de 1982, se transforma el Instituto de Tierras y Colonización, en Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), con las mismas prerrogativas constitutivas de la ley anterior (Artículo 1). Otra ley relacionada con la actividad ordinaria del Instituto es la Ley de Jurisdicción Agraria. N.º. 6734 del 25 de marzo de 1982” (INDER, 2013).

A partir de ese momento el IDA fue la institución responsable de ejecutar la política agraria nacional. Siendo su actividad principal la administración de tierras, incluyendo la compra, venta, hipoteca, arrendamiento y adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la tierra y su explotación rural.

1.2 Agricultura de cambio y diversificación productiva

Para alinear a los sectores de pequeños agricultores y cámaras que se oponían a ciertas medidas de liberalización arancelaria y reducción de subsidios, el Gobierno de Óscar Arias de 1986 a 1990 planteó el programa “Un diálogo permanente”. Según Vermeer (1990, p. 44, 54 y 56), los objetivos perseguidos eran: continuar estimulando la producción nacional de artículos alimenticios para satisfacer el consumo interno;

incrementar la producción y la productividad de productos tradicionales de exportación; desarrollar la producción de productos no tradicionales con fines de exportación; garantizar el suministro de crédito adecuado y oportuno para las necesidades del agro; aumentar la dotación de tierras para los campesinos que no las poseían, y acelerar los programas de titulación. Sin embargo, cuando las políticas de apertura económica y diversificación productiva cobraron fuerza, el programa de diálogo permanente resultó favorecer a los grandes empresarios agrícolas y alentar una mayor participación de capital extranjero en el agro, a pesar de que había nacido como respuesta estatal a las inquietudes de los sectores de la pequeña producción (Díaz, 2013, p. 85).

Este proceso de diversificación fue apoyado mediante subsidios a la exportación con los certificados de abono tributario (CAT). “Este subsidio explícito a las exportaciones de productos no tradicionales dirigidas a mercados fuera del Área Centroamericana (es decir, terceros mercados), se concibió como el principal instrumento para compensar el sesgo anti-exportador y otras distorsiones generadas por las políticas impulsadoras de un modelo de desarrollo “hacia adentro”, promovidas bajo el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) durante los 60 y 70. En este sentido, se buscó desarrollar un sistema de incentivos a la exportación que fuera consistente con una estrategia de apertura comercial, partiendo del supuesto que la apertura comercial y el intervencionismo estatal (mediante el otorgamiento de subsidios de exportación) eran políticas compatibles y, hasta cierto punto, complementarias” (Matarrita, 1999).

A pesar de que la figura de los CAT fue creada en 1972 mediante la Ley 5162 de Fomento a las Exportaciones, fue desde 1984 y hasta 1999 que se le dio un uso específico dentro de las políticas públicas para promover las incipientes exportaciones no tradicionales (Matarrita, 1999). Estos incentivos pagaban un subsidio de hasta un 15% sobre las exportaciones de productos no

tradicionales, incluyendo productos agrícolas no tradicionales.

La demanda de los CAT creció a un ritmo de 156% anual desde 1973 a 1993. Los certificados representaron el 3,4% del gasto público en 1987 y el 5,7% en 1997 (Fernández y Granados, 2000, p. 22).

A partir de 1989 la política agraria consistió básicamente en la llamada “agricultura de cambio”, la que respondía a una nueva estrategia agrícola que promovía primordialmente una agricultura ligada a la exportación. Dicha política se plasmó en el marco de las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial (Díaz, 2013, p. 85).

“El Programa de Agricultura de Cambio constituyó una variación estratégica de un proceso irreversible hacia la agricultura de exportación. Dicho viraje afectó fuertemente a un grupo considerable de pequeños productores sobre todo de granos básicos lo que se tradujo en descampesinización, proletarianización y concentración de la tierra en manos de empresas medianas y grandes que sí tuvieron la oportunidad de cultivar los productos de exportación”. (Vermeer, 1990, p. 48).

Estas políticas fueron vitales para incentivar el cambio productivo dentro del sector agrícola tradicional y, en particular, en la agricultura familiar, en la que las plantaciones de granos básicos (frijol y maíz) cedieron lugar a otro tipo de cultivos no tradicionales, como tubérculos y frutas tropicales dirigidas a terceros mercados.

1.3 El Programa de Desarrollo Rural del MAG

En 1997, por medio del Decreto Ejecutivo No. 26246 MP-MA, el Programa de Desarrollo Rural (PDR) quedó adscrito al MAG, al que pertenece en la actualidad. El PDR es un programa de la Dirección de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales (DESOREA) del MAG, que tiene como propósito “promover el desarrollo rural territorial en armonía con el ambiente,

para superar las desigualdades y la pobreza rural mediante la formación de capital humano y social (construcción de ciudadanía), la creación de oportunidades, empleo de calidad y la modernización de los servicios institucionales”.

De acuerdo con Pomareda (1998, p. 27), el PDR ha ejecutado cinco tipos de gestiones a favor del medio rural:

- i. Creó una visión sobre lo rural, más allá de la agricultura, la cual ha sido fundamental para Costa Rica. Esto permite, a su vez, una mejor diferenciación entre las políticas destinadas a la agricultura y a las dedicadas a lo rural.
- ii. Estableció un reconocimiento de parte de las instituciones públicas no agropecuarias como los ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y otras, acerca de la importancia y el alto retorno social de una estrategia diferenciada para lo urbano y lo rural y sobre las inversiones en dicho ámbito.
- iii. Movilizó más recursos que en períodos anteriores, por las referidas instituciones para obras físicas, personal y servicios para las comunidades rurales y, en particular, para las zonas más pobres del país.
- iv. Agrupó bajo un mismo paraguas, sin necesidad de sometimiento, un buen número de proyectos financiados con recursos externos para apoyar el desarrollo rural. Estos proyectos actualmente comparten una visión común sobre el desarrollo rural del país.
- v. Promovió y apoyó los diagnósticos participativos, como punto de partida para identificar las necesidades básicas de las poblaciones rurales más pobres y la generación de proyectos y compromisos a partir de dichos diagnósticos.

Con base en las experiencias creadas durante la operación de estos proyectos, se ha generado o implementado nuevos proyectos dentro del PDR, los cuales se destacan a continuación (Díaz, 2013, p. 60):

- i. Proyecto de Experiencias Innovadoras de Desarrollo Rural (EXPIDER, 2006, financiado por el BID), el cual impulsa procesos de desarrollo territorial rural, mediante cooperación técnica especializada. Como primer paso para la ejecución de este proyecto, se definió un territorio de trabajo conformado por los cantones de Osa, Golfito y Corredores, en donde se constituyó un Grupo de Acción Territorial (GAT), el cual posteriormente estimuló la constitución de otra organización similar en los cantones de Buenos Aires y Coto Brus. Durante la ejecución de este proceso, se incorporó como aliados del PDR al Proyecto de Desarrollo Local (PDRODELO) de la GTZ y la Universidad Nacional (UNA).
- ii. El PDR, en apoyo a los Grupos de Acción Territorial del Sur (2007), negocia y gestiona una segunda operación apoyada por la AACID en Costa Rica para la Región Sur-Sur (cantones de Buenos Aires, Coto Brus, Osa, Golfito y Corredores) por un monto aproximado de USD4 millones. El PDR gestiona una contrapartida nacional por parte de la Junta de Desarrollo del Sur (JUDESUR), por ese mismo monto, conformando un programa global de USD8 millones, para el financiamiento de proyectos en los siguientes ejes: a. Fortalecimiento institucional (municipalidades y FEDEMSUR); b. Fortalecimiento de la sociedad civil (Grupos de Acción Territorial y organizaciones vinculadas al proceso productivo); c. Ambiente y salud (manejo de desechos sólidos y acueductos rurales); d. Esparcimiento y recreación, y e. Desarrollo económico.
- iii. En la zona norte, el PDR ha apoyado a los Grupos de Acción Territorial (GAT)

presentes en los cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles, en la elaboración de una estrategia en producción y seguridad alimentaria. El PDR apoyó la elaboración de un proyecto para equipar de maquinaria para la producción y manejo poscosecha a organizaciones de productores de la Zona Norte, a ser financiado por el IMAS. También se gestionó un proyecto, con recursos de la Red de Innovación Agrícola del Sistema de Integración Centroamericana de Tecnología Agrícola (Red SICTA), para fortalecer la agrocadena de valor del frijol en esta región, el cual se encuentra en ejecución, por un monto de USD100 000. El PDR patrocinó un convenio de hermanamiento entre la Municipalidad de Upala y la mancomunidad de la Rivera Alta de Valencia, España, que permitirá el fortalecimiento municipal mediante acciones de capacitación.

- iv. El PDR ha gestionado ante la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) cooperación financiera para comunidades pobres del cantón de La Cruz, para financiar proyectos de organizaciones de mujeres cabezas de familias, por un monto de USD 26 000.
- v. En la Región Pacífico Central (Cantones de Montes de Oro y Puntarenas), el PDR ha promovido el establecimiento de una red de instituciones públicas y privadas conformadas por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el MAG, el IDA y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que en apoyo al grupo de acción territorial Asociación para el Desarrollo Territorial Sostenible de la Cuencas de Aranjuez y Sardinal, se propusieron realizar durante 2009-2010 las siguientes acciones: elaboración de un Plan de Desarrollo Estratégico y Gestión del Plan de Inversión que buscará el financiamiento de proyectos de desarrollo productivo y turístico por parte de las organizaciones locales.

1.4 El sector agrícola en los tratados del libro comercio

En 1996 se crea el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el cual desarrolla su rol protagónico en las negociaciones comerciales a través de un proceso sostenido de negociaciones

de tratados de libre comercio (TLC). Según el COMEX (2011b), estos acuerdos cubren cerca del 70% del comercio internacional del país.

Actualmente el país tiene 12 tratados vigentes, que en el siguiente cuadro se presentan ordenados por fecha de aprobación:

Cuadro 3.
Costa Rica: Tratados de libre comercio (TLC) aprobados.

Tratado	Entrada en vigencia
Mercado Común Centroamericano	4 de junio de 1961 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; 27 de abril de 1962 para Honduras y 23 de septiembre de 1963 para Costa Rica.
Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos	1.º de enero de 1995. Ley n.º 7474 del 19 de diciembre de 1994, publicada en La Gaceta n.º 244 del 23 de diciembre de 1994.
Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá	7 de noviembre del 2002. Ley n.º 8300 del 10 de septiembre de 2002, publicada en el Alcance n.º 73 de La Gaceta n.º 198 del 15 de octubre del 2002.
Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y Protocolo Bilateral al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile	15 de febrero del 2002. Ley n.º 8055 del 4 de enero de 2001, publicada en la Gaceta n.º 42 del 28 de febrero de 2001. El marco general de este tratado se negoció entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Chile, y posteriormente cada país negoció un protocolo bilateral en donde se establecen las condiciones particulares de acceso a los mercados. La aplicación de este tratado es bilateral entre cada país de Centroamérica y Chile.
Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM)	15 de noviembre del 2005. Ley n.º 8455 del 19 de septiembre de 2005, publicada en el Alcance n.º 36 de la Gaceta n.º 193 del 7 de octubre de 2005.
Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana.	7 de marzo del 2002. Ley n.º 7882 del 9 de junio de 1999, publicado en la Gaceta n.º 132 del 8 de julio de 1999.
Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá y Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado de Libre Comercio	24 de noviembre de 2008 y 1.º de enero de 2009 el Anexo 3.04 Programa de Desgravación Arancelaria. Ley n.º 8675 del 16 de octubre de 2008, publicada en el Alcance n.º 42 de La Gaceta n.º 206 del 24 de octubre de 2008.
Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR)	1.º de enero de 2009. Ley n.º 8622 del 21 de noviembre de 2007, publicada en el Alcance n.º 40 a la Gaceta n.º 246 del 21 de diciembre de 2007.
Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China	1 de agosto de 2011. Ley n.º 8953, publicada en La Gaceta n.º 33 del 21 de junio de 2011.
Tratado de Libre Comercio con Perú	1 de junio de 2013. Ley n.º 9133, publicada en La Gaceta n.º 81 del 24 de abril de 2013.
Tratado de Libre Comercio con Singapur	1.º de julio del 2013.
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE)	Entró en vigor para Costa Rica a partir del 1.º de octubre de 2013. Ley n.º 9154 del 3 de julio de 2013, publicada en el Alcance n.º 120 a La Gaceta n.º 133 del 11 de julio de 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en COMEX, 2011b.

El 7 de octubre de 2007, se efectuó por primera vez en Costa Rica el referéndum popular sobre el TLC CAFTA (por sus siglas en inglés y el cual tenía como actor preponderante a los Estados Unidos) con un ajustado resultado favorable en el referendo sobre la aprobación del acuerdo comercial. Con esto, el país se comprometió a no incrementar ningún arancel aduanero existente o adoptar nuevos aranceles, a eliminar progresivamente sus aranceles aduaneros sobre mercancías originarias, a la coexistencia del TLC y la integración centroamericana, y a examinar la posibilidad de acelerar el programa de desgravación arancelaria, de acuerdo con una canasta de productos y plazos para la desgravación divididos en corto, mediano, largo plazo y otras categorías. (Programa Estado de la Nación, 2005, p. 54).

Con la firma del TLC con Estados Unidos, Costa Rica otorgó libre acceso al 39,6% de las líneas arancelarias agrícolas; el 10,2% se desgravó en 5 años, un 15,1% en 10 años, un 6,2% en 12 años, un 25,1% en 15 años y un 6,2% están en categorías especiales, como el arroz, la papa y la cebolla fresca, que tienen un plazo mayor a 15 años (Programa Estado de la Nación, 2005, p. 57).

Las implicaciones para el sector agrícola generaron controversia en el debate nacional sobre el TLC con Estados Unidos. Así, la ratificación del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV), como parte del TLC, fue denunciada por algunos sectores de la sociedad costarricense como un perjuicio para los pequeños y medianos productores agrícolas al patentar semillas y agroquímicos, y restringirles a estos el uso de semillas de su cosecha, si esta fue producto de semillas patentadas (Chavez Ortiz, 2005, p. 19).

A pesar de la atención popular que se le prestó al CAFTA y del debate nacional que suscitó, Costa Rica tenía vigentes en 2013 doce TLC, en los que los productos del sector agrícola han sido sujetos de negociación y de controversia. Así, por ejemplo, para la aprobación del acuerdo comercial con Canadá tanto el artículo III.10 del

documento como el tema de la papa fresca fueron temas que despertaron polémica entre las partes tratantes. Como resultado, se acordó que el artículo III.3 del acuerdo comercial no deroga la Ley 2762 de Costa Rica, mientras que la papa canadiense se excluye de los beneficios comerciales, debido a la carencia costarricense de medios para prevenir el contagio de la “verruca de la papa” (Cortés *et al.*, 2010, p. 92-93).

Los productos especiales de Costa Rica en el acuerdo con Canadá fueron la papa fresca, la cebolla, el tomate, la zanahoria, el frijol, el arroz, el chile dulce y el brócoli, productos que representan casi el 11% de los productos agrícolas, mientras que Canadá excluyó el 12% de sus productos agrícolas. También se le dio un tratamiento especial a las harinas de trigo y soya, por ser sectores sensibles de la economía de Costa Rica (Cortés *et al.*, 2010, p. 95-96).

Con el TLC Costa Rica-Canadá, en el 2002 el país centroamericano aplicó una desgravación arancelaria en el 45% de sus productos agrícolas, un 8% en siete años y el restante 36% en catorce años, mientras que Canadá lo hizo en el 87% de los suyos inmediatamente (Cortés *et al.*, 2010, p. 94).

La estrategia entre la Corporación Hortícola Nacional y el Gobierno en el 2002 contabilizó dos proyectos hasta el 2009: el de producción y comercialización de papa certificada, con el cual se ha logrado exportar semilla de papa a El Salvador; y el de comercialización de los productos hortícolas costarricenses, el cual busca utilizar el TLC con Canadá para exportar estos productos y vincularlo estrechamente con el turismo internacional (Cortés *et al.*, 2010, p. 97).

Con el acuerdo comercial entre Costa Rica y China en 2011, el país centroamericano desgravó inmediatamente el 65% de los aranceles, 4% se desgravará progresivamente en cinco años, 21,5% lo hará en diez años, un 2,5% en quince años, un 9% recibió un tratamiento especial y un 0,1% quedó fuera de la reducción arancelaria. China, por su parte, desgravó inmediatamente el

65% de sus aranceles, 29% en un plazo de cinco años, 2% en diez años, un 1% en quince años y 3% quedaron fuera de la desgravación (COMEX, 2010, p. 39).

Entre los productos agrícolas incluidos en el acuerdo comercial entre Costa Rica y China, están las plantas vivas y flores, hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios, frutas comestibles, café, té, yerba mate y especias, cereales y sus derivados, semillas y frutos oleaginosos, gomas, resinas, jugos, extractos y transables de origen vegetal, cacao y tabaco (COMEX, 2010, p. 50-54).

Ante la apertura comercial y la firma de tratados comerciales, “el papel preponderante asumido por el mercado, los cambios experimentados por el sector público y la reorientación de las políticas públicas agropecuarias, generan una situación dual: por una parte, se constituye un grupo integrado por empresarios agrícolas y agroindustriales; determinados grupos de agricultores familiares que logran reconvertir sus unidades productivas; y nuevos inversionistas nacionales e internacionales, en capacidad de aprovechar los estímulos a la exportación y las oportunidades e incentivos para insertarse en las nuevas condiciones de la economía. Por otra parte, se crea un sector de productores familiares excluidos de estos procesos. Éstos no tienen las condiciones requeridas para enfrentar el desafío de la apertura económica, no logran reconvertir sus explotaciones ni competir con los bienes agrícolas importados y no han conseguido resistir el deterioro de los precios de algunos productos tradicionales de exportación, ni la reducción del apoyo y la protección estatal”. (Mora, 2004, p. 4).

2. La política agraria a partir de 2008

La política agrícola de los últimos cinco años se puede considerar como una política económica ecléctica, que ha respondido a problemas coyunturales. Han existido procesos de intervención ligados a la dinámica de los precios internacionales de los alimentos, así como también acciones

determinadas por las visiones de los gobiernos sobre los procesos que deben seguirse.

Entre las políticas actuales más importantes se pueden destacar las siguientes:

2.1 Plan Nacional de Alimentos (PNA)

Surge en el 2008 como una respuesta del Gobierno de Costa Rica ante el alza en los precios internacionales de los alimentos. Este plan buscaba incentivar la producción de alimentos tradicionales de la dieta costarricense, principalmente arroz, frijol y maíz.

“El programa buscaba facilitar a los pequeños agricultores de Costa Rica, semillas, agroquímicos y asistencia técnica mediante instituciones como el Ministerio de Agricultura y el Consejo Nacional de la Producción. Sin embargo, este programa generó discrepancias entre los hacedores de políticas especialmente entre los ministerios de agricultura (MAG) los cuales apoyaban la idea y el ministerio de comercio exterior (COMEX) que seguía apostando a una agricultura no tradicional y hacia una economía costarricense apoyada en los servicios” (Díaz, 2013, p. 68).

Por otra parte, dicho plan se creó para combatir la crisis alimentaria, pues, además de garantizar la disponibilidad de alimentos, buscaba combatir la pobreza en las zonas rurales del país. El plan cubría las siguientes áreas estratégicas (SEPSA, 2008):

- i. Producción y adquisición de insumos y semillas.
- ii. Servicios de apoyo, como la capacitación, la asistencia y la asesoría técnica.
- iii. Crédito y seguro agrícola, entre otros, fundamentales para el desarrollo de actividades competitivas.
- iv. Dotación de infraestructura, que les permitiera a los productores conectarse al resto de la cadena, tanto para abastecerse como para vender sus productos.

- v. Comercialización, que implica una visión estratégica de parte de los productores, en sus posibles estrategias de participación en los mercados, ya sea participando individualmente o construyendo organizaciones que los integren vertical u horizontalmente.
- vi. Creación de mecanismos de localización de los mercados con mejores posibilidades.

El reto productivo que afrontaba el PNA se refería a la recuperación de la producción de granos básicos (mediante la sustitución parcial de las importaciones de arroz, maíz y frijol), por medio de una rehabilitación de la infraestructura e institucionalidad que acompañara a los productores. En ese sentido, debe destacarse (IICA, 2010, p. 42, citado por Díaz, 2013, p. 69):

- i. El impulso renovado de la asistencia técnica a través de los servicios de extensión del MAG.
- ii. El fortalecimiento de la investigación en granos básicos, especialmente el programa de semillas.
- iii. El financiamiento para reposicionar al CNP, a través de la recuperación de la infraestructura para el manejo poscosecha; así como el apoyo a la comercialización, mediante el desarrollo de actividades de información de mercados.
- iv. La acción en los asentamientos del IDA, rescatando la producción de granos básicos, tanto para el autoconsumo como para la dinámica comercial. Con ello se logró una reactivación del desarrollo rural vía los asentamientos campesinos.
- v. La recuperación de la producción de granos básicos es positiva, aunque no suficientemente satisfactoria. Tanto las áreas sembradas como la producción han ido avanzando hacia las metas trazadas. El incremento del área sembrada de arroz ha permitido alcanzar 84% de la meta (68 797 ha). En la producción de maíz blanco, se dio una disminución en las áreas de siembra de un 16% en la primera cosecha, compensada por un significativo incremento en el rendimiento

de un 31,29%. Sin embargo, en la segunda cosecha, el incremento en la producción fue de 103% y en el área de un 37%. Esto resultó en un cumplimiento de 75%, con respecto a la meta de área propuesta del PNA para este periodo agrícola, permitiendo cubrir un 28% del consumo. En lo que respecta al frijol, al comparar la producción para el periodo agrícola que finalizó 08/09, con el periodo 07/08, se obtiene un aumento de 36,22% en el área cosechada y de 40,54% en la producción, lo que implica un cumplimiento de 69% de la meta del PNA, alcanzando al cubrir un 21% del consumo.

- vi. Importante ha sido el impacto de las acciones del PNA sobre la producción de otros alimentos para el mercado interno y el aprovechamiento de la estrategia para enfrentar las emergencias climáticas, así como en el terremoto de la Cinchona. Con ello se muestra que la seguridad alimentaria no solo se refiere a la producción de granos, sino a una gama amplia productos de la canasta alimenticia, que es factible producir localmente.

En su informe al finalizar el 2009, el Ministro de Agricultura destacó como logros del PNA los siguientes (Díaz, 2013, p. 70):

- i. Presupuesto asignado de ¢52 065,5 millones.
- ii. Reactivación del Programa Nacional de Semillas;
- iii. Compra y distribución de semilla de calidad para 15 885 productores y productoras, por un monto de ¢3 390,2 millones, para la siembra de 16 887 ha (MAG-IMAS-IDA).
- iv. Seguro de cosechas: 13 945 ha, ¢1000 millones.
- v. Ferias del agricultor: 17 ferias, ¢1200 millones.
- vi. CEPROMAS: 16 adjudicados, ¢1118 millones.
- vii. Mercados regionales: Chorotega, Río Claro.
- viii. Cláusula de desempeño.
- ix. Garantiza compra al productor nacional.

2.2 Instituto de Desarrollo Rural (INDER)

“El 22 de marzo del 2012 la Asamblea Legislativa aprueba la Ley 9036, que transforma al Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural. Esta Ley se firmó el 11 de mayo del 2012, se publicó en el diario oficial La Gaceta el 29 de mayo del 2012, entrando a regir institucionalmente el INDER seis meses después, el 29 de noviembre del 2012” (INDER, 2013).

El INDER da un nuevo impulso para el desarrollo de la ruralidad, mediante una acción planificada y ordenada, dentro del marco de políticas innovadoras, para enfrentar las inequidades territoriales, mediante el acceso de las familias a los bienes y servicios, que mejoren sus condiciones sociales, económicas y el arraigo (INDER, 2013).

La gestión de esta nueva institución implica la ampliación de la cobertura a los territorios rurales más allá del límite de los asentamientos; el establecimiento de un modelo participativo en la toma de decisiones y el control de resultados, y un mecanismo tributario que asegure ingresos crecientes a la par de las nuevas competencias, lo cual construye una alternativa patrimonial moderna, segura y acorde con los nuevos tiempos (INDER, 2013).

El INDER continuaría promoviendo el desarrollo agrícola de pequeños productores agropecuarios. Principalmente tendría la tarea de incentivar el desarrollo productivo de los territorios rurales en otras actividades que se han ido perfilando como servicios (turismo rural comunitario por ejemplo), los agroservicios asociados, para mejorar la rentabilidad de la agricultura y su valor agregado, y otras actividades impulsadas por grupos de mujeres y de jóvenes, como la artesanía, o las actividades agroambientales (Bolaños, 2011).

Con la nueva ley, el INDER podrá ampliar el uso de tierras que hace el IDA, a la vez que recibe ingresos por impuestos especiales para su fortalecimiento. Además, podrá financiar e hipotecar

bienes, realizar actividades comerciales, prestar servicios y celebrar convenios, contratos y alianzas con personas de derecho público o privado, que le darán, en teoría, mayor independencia. Sin embargo, la nueva institución no podrá usar zonas aptas para el desarrollo de proyectos ecoturísticos en áreas protegidas, como lo pretendieron en su momento los parlamentarios (Mata, 2012).

2.3 Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021

Desde el MAG se elabora la propuesta de política de Estado para el sector agroalimentario con base en las prioridades del plan de gobierno de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), en donde se detallan los elementos de la política que orientará y regirá las acciones de corto, mediano y largo plazo del sector agroalimentario y la institucionalidad que lo apoya.

El objetivo general de esta política es elevar las condiciones de vida e ingresos de la población nacional vinculada con el sector agroalimentario, en una economía globalizada, consolidando un desarrollo inclusivo, sostenible y moderno, por medio del mejoramiento de la competitividad, la innovación, el desarrollo tecnológico y la gestión equilibrada de los territorios rurales, apoyada en una articulación eficiente y eficaz de la institucionalidad pública y privada (SEPSA, 2010, p. 30).

Dentro de los objetivos específicos de la “Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense hasta el 2021” tenemos los siguientes:

- i. “Elevar el nivel de competitividad del sector agroalimentario costarricense, en su aporte al PIB, a las exportaciones, al empleo, a la inversión productiva, a la rentabilidad y al nivel de ingresos de los productores, por medio de programas diferenciados y servicios de calidad que respondan a las demandas del sector productivo.

- ii. Fortalecer e integrar las actividades innovadoras y de generación y transferencia de tecnología agroalimentaria y sus vínculos entre las diferentes entidades competentes, públicas y privadas.
- iii. Fomentar el desarrollo equilibrado de territorios rurales y el rescate y mejoramiento de la agricultura familiar, lo cual propicie espacios de participación proactiva y articulada con los circuitos comerciales, mejoramiento de las economías rurales y la sostenibilidad de los recursos naturales.
- iv. Promover los esfuerzos intersectoriales para prevenir, mitigar y adaptarse al

proceso de cambio climático y lograr una gestión agroambiental de excelencia, que además de favorecer la sostenibilidad de los procesos productivos, permita una mayor diferenciación de la oferta exportable nacional en los mercados mundiales”. (SEPSA, 2010, p. 30).

Esta política de Estado se caracteriza por estar basada en cuatro pilares fundamentales: i) competitividad, ii) innovación y desarrollo tecnológico, iii) gestión de territorios rurales y agricultura familiar, y iv) cambio climático y gestión agroambiental.

Cuadro 4. Costa Rica: Pilares y áreas estratégicas de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural.

Pilar I Competitividad	Pilar II Innovación y desarrollo tecnológico	Pilar III Gestión de territorios rurales y agricultura familiar	Pilar IV Cambio climático y gestión agroambiental
Áreas estratégicas			
1. Planes de competitividad por agro cadenas 2. Gestión eficiente y eficaz de mercados 3. Facilitación para los agro-negocios 4. Infraestructura de apoyo a la producción 5. Financiamiento y seguros para el desarrollo agroalimentario 6. Sanidad agroproductiva 7. Gestión del conocimiento con tecnologías de información y comunicación	1. Investigación e innovación 2. Desarrollo de capacidades para la innovación	1. Economía rural de los territorios 2. Agricultura familiar	1. Variabilidad y cambio climático 2. Agro-biodiversidad 3. Producción limpia 4. Manejo sostenible de tierras y otros recursos naturales

Fuente: SEPSA, 2010, p. 31.

Además, se considera que para desarrollar adecuadamente los objetivos planteados se requiere un eje transversal de gestión y alineamiento institucional, que permita la integración de la institucionalidad pública del sector y la articulación público-privada para la correcta

ejecución de esta política de Estado (SEPSA, 2010, pág. 31).

A continuación se presentan los instrumentos de política para las áreas estratégicas de gestión de territorios rurales y agricultura familiar:

Cuadro 5. Instrumentos por área estratégica para el pilar de gestión de territorios rurales y agricultura familiar.

Pilar: Gestión de territorios rurales y agricultura familiar	
Área estratégica	Instrumentos
1. Economía rural de los territorios	1.1 Acceso a recursos y financiamiento: 1.1.1 Acceso al recurso tierra 1.1.2 Caja agraria-financiamiento para el desarrollo productivo agroalimentario 1.1.3 Proyecto para el almacenamiento en frío y congelado. 1.1.4 Programa de desarrollo sostenible de la cuenca del Río Sixaola (binacional)
	1.2 Fortalecimiento de la asociatividad comercial y de redes de cooperación territoriales: 1.2.1 Programa de Proveedores Emprendedores (PPE) 1.2.2 Programa Fomento de Redes Agro-empresariales (REDA) 1.2.3 Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMA)
	1.3 Tejido social y redes de cooperación local: 1.3.1 Consolidación y creación de grupos de acción territorial (GAT) 1.3.2 Fomento de organizaciones productivas para favorecer la participación local sin exclusión
	1.4 Fomento de capacidades en las poblaciones de los territorios: 1.4.1 Programa de incubación y aceleración de empresas 1.4.2 Programa de formación en gestión del conocimiento
	1.5 Agronegocios: 1.5.1 Programa de maricultura para pequeños y medianos pescadores 1.5.2 Programa de áreas marinas de pesca responsable y acuícolas 1.5.3 Programa de negocios agroambientales
2. Agricultura familiar (AF)	2.1 Inserción a circuitos comerciales diferenciados: 2.1.1 Programa de asistencia técnica y capacitación en comercialización y gestión socio empresarial 2.1.2 Alianzas estratégicas con empresas comercializadoras 2.1.3 Planes de compras estatales (PCE) por región
	2.2 Programa diferenciado de financiamiento: 2.2.1 Financiamiento IMAS-IDA SBD 2.2.2 Microcréditos privados
	2.3 Tecnología y asistencia técnica diferenciada para la agricultura familiar: 2.3.1 Programa Municipal de Asistencia Técnica (PROMAT) 2.3.2 Centros de capacitación en buenas prácticas para la agricultura familiar 2.3.3 Fondo de asistencia técnica para la competitividad 2.3.4 Equipo Regional de Investigación y Extensión Agropecuaria (ERIE) 2.3.5 Foros mixtos regionales
	2.4 Seguridad alimentaria y nutricional: 2.4.1 Proyectos productivos para la obtención de alimentos de alto valor nutricional y comercial 2.4.2 Programa educativo y de producción en huertos familiares y escolares 2.4.3 Redes de seguridad alimentaria y nutricional
	2.5 Inserción con equidad de las mujeres, jóvenes, población indígena, personas con discapacidad y adultos mayores: 2.5.1 Proyecto de rescate de buenas prácticas de la producción indígena tradicional 2.5.2 Programa de salud ocupacional para la familia 2.5.3 Sistemas agropecuarios sostenibles

Fuente: Elaboración propia con base en SEPSA, 2010.

Como se nota claramente en el cuadro 5, en el pilar de gestión de territorios rurales y agricultura familiar rural se propone un área estratégica denominada agricultura familiar, con la cual “se fomentará y fortalecerá la agricultura familiar, como una actividad diferenciada, que brinda un importante aporte a la economía nacional, a la seguridad alimentaria y nutricional, al desarrollo de las economías regionales y locales y a estilos de vida saludables. Para este efecto, se impulsarán programas diferenciados según las características de cada tipología de la agricultura familiar, en materia de inserción a los circuitos comerciales, financiamiento, tecnología y asistencia técnica, seguridad alimentaria y nutricional e inserción con equidad de grupos vulnerables, tales como mujeres, jóvenes rurales y personas con discapacidad” (SEPSA, 2010, p. 55).

Este reconocimiento explícito de la agricultura familiar dentro de la política nacional es un avance significativo, en relación con los testimonios que denuncian la invisibilización de ese tipo de agricultura o la marginación histórica del campesinado. Además de esto, como se indica en la definición del área estratégica, dicha política abarca problemáticas como las dificultades en el acceso al crédito, la capacitación técnica y la desarticulación de la producción agrícola familiar de los mercados regionales y locales. Estas medidas quedan abiertamente establecidas en los instrumentos de política propuestos en la política de Estado, resumidos a continuación: inserción de la producción de la agricultura familiar a circuitos comerciales diferenciados, programas diferenciados de financiamiento por medio del IMAS-INDER y el sistema bancario nacional; tecnología y asistencia técnica diferenciada para la agricultura familiar, seguridad alimentaria y nutricional, y por último la inserción con equidad de las mujeres, jóvenes, población indígena, personas con discapacidad y adultos mayores (para el desarrollo específico ver cuadro 5).

Con estos instrumentos de política, el Gobierno de Costa Rica busca hacer frente a dificultades históricas que no han sido atendidas por los encargados de las políticas agrícolas, como la

incorporación de las comunidades indígenas, los jóvenes y las mujeres; la transferencia tecnológica y el fomento de la producción y el consumo de productos autóctonos y tradicionales. Sin embargo, la política no es clara ni explícita en cuanto al combate contra las prácticas oligopólicas o monopsonías en los mercados, ya que los instrumentos explícitos en la “Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense” se limitan a la inserción en circuitos comerciales diferenciados mediante la capacitación en comercialización y gestión socioempresarial, alianzas estratégicas con empresas comercializadoras y planes de compras estatales.

La política tampoco es expedita en el tema de las facilidades de financiamiento y crédito, a pesar de que estas aparecen como instrumento de la política, ya que propone el impulso de la Ley 8634, una normativa actualizada del Sistema de Banca para el Desarrollo, el financiamiento IMAS-IDA, los fondos de avales para pymes, microcréditos privados, programas especiales para producción limpia y programas de crédito agroalimentario. Sin embargo, al carecer de mecanismos específicos para la agricultura familiar, no diferencia entre las necesidades propias de la agroindustria y las de este subsector, al establecer los criterios en términos de “las tipologías para el desarrollo y la competitividad de la agricultura familiar”.

Además la recién aprobada reforma integral al Sistema de Banca para el Desarrollo, según el Expediente N.º 17502, la agricultura familiar es sujeta de este tipo de créditos bajo la figura de “MIPYMES Agropecuarias”, las cuales “emplean además de mano de obra familiar” pero su definición la “realizará el Ministerio de Agricultura y Ganadería vía reglamentaria” (Ley 8634, 2014, p.10).

2.4 Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014

Aparte de estos instrumentos para el incentivo de la agricultura familiar planteados en la

“Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense”, el MAG diseñó, junto con la FAO, el Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2010-2014.

En términos generales, este plan sectorial está alineado con la “Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense”, ya que plantea básicamente las mismas áreas estratégicas en el campo de la agricultura familiar, así como los mismos instrumentos.

El Plan comienza estableciendo dos tipos de agricultura familiar (MAG, 2012, p. 14):

- i. “Agricultura familiar de autoconsumo: La producción de la unidad familiar, se utiliza para su propio consumo de alimentos, pero por la falta de factores de producción, los miembros de la familia se ven obligados a realizar trabajos asalariados en actividades agrícolas y no agrícolas fuera de su unidad productiva, para generar ingresos complementarios para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de las familias”.
- ii. “Agricultura familiar de autoconsumo y comercialización: Una parte de la producción de la unidad familiar se utiliza para satisfacer el consumo de alimentos y otra parte de la cosecha se destina a los mercados. En esta tipología se pueden diferenciar varios grupos de agricultores, de acuerdo con el porcentaje de producto que logren colocar en el mercado, desde los que venden un porcentaje alrededor del 20 al 30 % de su producto hasta los que colocan de 80 a 90% de la cosecha; quienes cuentan con una mayor estabilidad socioeconómica”.

Con base en estas tipologías se plantea un objetivo general y varios objetivos específicos. El objetivo general consiste en “incrementar la producción de alimentos diversificados, sanos, inocuos y nutritivos, para mejorar la condición alimentaria-nutricional, ambiental y social; y, elevar los ingresos de las familias con la generación de valor agregado y venta de los productos en

mercados accesibles de manera inclusiva” (MAG, 2012, p. 14). Por su parte, los objetivos específicos abarcan campos como:

- i. Elevar el número de unidades familiares que se insertan con productos diferenciados en mercados alternativos.
- ii. Propiciar condiciones de crédito adecuadas a las características de los agroempresarios y las agroempresarias familiares.
- iii. Elevar el nivel tecnológico de las unidades familiares.
- iv. Impulsar proyectos productivos con grupos de personas de alta vulnerabilidad para el mejoramiento de su calidad de vida.

Los instrumentos planteados son similares a los de la política nacional, entre ellos (Jiménez Zúñiga, s.f.) (MAG, 2012, p. 17-23):

- i. “Financiamiento diferenciado por medio de Sistema Banca para el Desarrollo, Caja Agraria, Sistema Bancario Nacional, FIDEIMAS, Bancomunales, Cooperativas, entre otros.
- ii. Tecnología y asistencia técnica diferenciada para agricultura familiar: por medio de vitrinas tecnológicas, Fincas Integrales Didácticas (FID), sistemas de producción y organización para el desarrollo de proyectos productivos.
- iii. Inserción a circuitos comerciales diferenciados mediante un proceso de capacitación por parte del CNP, dirigido a los extensionistas y líderes de organizaciones. Además, se establecerán alianzas estratégicas entre las unidades de producción agropecuaria familiar, como proveedores, y empresas comercializadoras, como supermercados, cadenas de detallistas y otros mercados alternativos.
- iv. Inserción con equidad de grupos vulnerables: Este proyecto, dirigido a mejorar las condiciones de la comunidad indígena de Chirripó-Cabécar de la Región Central Oriental, es responsabilidad directa del MAG; tiene un costo estimado de ₡100 millones y cuenta también con respaldo financiero del CNP, el IDA y el IMAS.

- v. Acción de apoyo: Sistema de información: Se creará un sistema de información para el proceso de seguimiento y evaluación, para las unidades de producción agropecuaria y los grupos y comunidades, dentro del Plan Sectorial de Agricultura Familiar, así como en las instituciones que forman parte del mismo”.

El 18-19 de junio de 2013, se celebró el Foro Nacional sobre Agricultura Familiar, en el que el Gobierno planteó la disposición de brindar apoyo a este tipo de agricultura y asumió un compromiso de trabajo en el tema, con la firma del decreto N.º 006-2013, mediante el cual declaró de interés público y nacional la celebración del Año Internacional de la Agricultura Familiar en 2014.

2.5 Comité Nacional del Año Internacional de Agricultura Familiar 2014

Este comité se conformó con el fin de desarrollar una estrategia de celebración previa al Año Internacional de la Agricultura Familiar, que se conmemorará en 2014, e incidir en las políticas públicas para elaborar una estrategia de fortalecimiento de la agricultura familiar. El comité está conformado por asociaciones de productores, organizaciones campesinas, instituciones públicas, universidades y organismos internacionales y nacionales de cooperación.

Algunas actividades específicas que pretende impulsar dicho comité son: i) desarrollo de foros de capacitación sobre aspectos relevantes para la agricultura familiar; ii) sistematización de experiencias exitosas de agricultura familiar; iii) publicación de documentos relacionados con la agricultura familiar; iv) definición de un plan país para el fortalecimiento y la sostenibilidad de la agricultura familiar; y v) seminarios y talleres sobre la temática de la agricultura familiar, seguridad alimentaria y cambio climático.

Un aspecto importante es que el Comité impulsó el lanzamiento oficial del Año Internacional de

la Agricultura Familiar 2014. El jueves 21 de noviembre de 2013, Costa Rica celebró el lanzamiento de dicho año, con la participación de autoridades del gobierno, representantes de diversas universidades y miembros de organizaciones de productores, instituciones públicas ligadas al sector agrícola, ONG e instituciones de cooperación internacional y representantes de la prensa nacional. El lanzamiento sirvió para reiterar la posición del Gobierno de Costa Rica en torno al apoyo que se le debe brindar a la agricultura familiar. Asimismo, fue un importante mecanismo para hacer conciencia en la opinión pública sobre la importancia de la agricultura familiar para el sector rural y para todo el país.

2.6 Perspectivas de algunos actores en torno a la política agrícola en Costa Rica

En este apartado se presentan las valoraciones y apreciaciones de diversos grupos interesados e implicados en las políticas agrícolas que afectan de alguna manera la agricultura familiar desde el ajuste estructural hasta la actualidad.

“El surgimiento de actores sociales rurales con características, formas de organización y orientaciones novedosas de sus acciones, viabiliza el aprovechamiento de las oportunidades por parte de algunas familias rurales o atenúa los impactos negativos originados con la reorientación de las políticas económicas. Organizaciones rurales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han asumido en parte funciones en otro momento cumplidas de manera más amplia y efectiva por las dependencias públicas en el medio rural. Actividades tales como la capacitación, el fortalecimiento organizativo, el acceso a servicios de crédito, información y apoyo técnico, entre otros, son suministrados por estas nuevas entidades establecidas en los espacios rurales de Costa Rica”. (Mora, 2004, p. 5).

“Las demandas de las organizaciones en el decenio en estudio manifiestan que los pequeños productores se debatieron en la contradicción entre

la continuidad y el cambio. Por un lado, trataron de mantenerse como agricultores que producen para su subsistencia y para el mercado nacional, sin soslayar el contexto de apertura y liberalización comercial, que ocasionó cambios en la institucionalidad pública” (Franceschi, 2008, p. 11).

Perspectivas sobre los incentivos y políticas para la sostenibilidad de la agricultura familiar

Las organizaciones de productores y campesinos en Costa Rica han planteado elementos trascendentes para la sostenibilidad de la pequeña y mediana producción. Entre los principales se encuentran los siguientes:

a. Perspectivas en cuanto a liberalización comercial, eliminación del control de precios y reducción de incentivos a la producción agrícola

Jorge Hernández, miembro de UPANACIONAL¹⁰³, denuncia un sentimiento anti-campesinado, principalmente por la política de precios a productos básicos. A partir de su liberalización a finales de los años ochenta, dichos precios no permiten a las familias campesinas compensar los costos. Hernández sostiene que la marginalización del campesinado ha sido una práctica constante a nivel nacional, y que los programas de ajuste estructural (PAE) son solo un ajuste más de los que ya se venían realizando. Hernández identifica un conflicto de intereses en los sectores nacionales que impulsaron los ajustes, aunque Carlos Solís más bien plantea que lo lamentable del ajuste es que se haya hecho con presión internacional (Núñez, 1994, p. 92).

Los principales problemas que identifican los productores agrícolas son el predominio de intermediarios, la competencia desleal entre productores, la falta de formación de empresarios

rurales (PyMER) y el distanciamiento entre los responsables de las políticas y los productores (Rivera, 2011, p. 16).

Para Guido Vargas, ex diputado y ex dirigente de UPANACIONAL, el problema no es la liberalización de los precios de los bienes agrícolas, sino que el mayor problema para los campesinos y los agricultores nacionales es competir con agricultores altamente subsidiados, principalmente estadounidenses y europeos. Vargas también rechaza la desgravación arancelaria con respecto a los granos básicos, debido a la unilateralidad de tales medidas, ya que los países industrializados son proteccionistas en dichos rubros (Núñez, 1994, p. 94-95). Esta posición sobre los aranceles se opone a las políticas de apertura comercial que el COMEX reivindica como política de Estado para todos los sectores nacionales (incluyendo el agrícola) y constituye un punto de tensión que hoy se mantiene, a pesar de la aprobación y la vigencia de los TLC.

El conflicto con el gobierno que se expresa en los testimonios de dirigentes de UPANACIONAL (Núñez, 1994, p. 98) consiste en que el pretendido libre mercado con igualdad de oportunidades no se fomentó con los PAE, sino que favoreció a ciertos grupos de empresarios e importadores.

Por otra parte, hay un esquema de oligopolios en el CENADA y en otros mercados mayoristas, así como en el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) relacionado con la agricultura familiar, debido a los mercados regionales que se implementaron en Liberia y en la Zona Sur (Rivera, 2011, p. 19).

Para enfrentar la apertura comercial, algunos agricultores aceptaron a principios de los noventa la necesidad de una “reconversión productiva

103 Unión de Pequeños y Medianos Agricultores Nacionales (UPANACIONAL), se funda a inicios de los años ochenta y aglutina alrededor de 17 000 afiliados campesinos en todo el país.

que apuntara a la creación de condiciones tecnológicas, comerciales y de gestión, para darle un salto cualitativo a las formas tradicionales de producción de los pequeños y medianos productores y facilitara su inserción en los canales de exportación” (Franceschi, 2008, p. 11). En este caso se debe destacar que no todos los agricultores lograron insertarse adecuadamente en cadenas de producción internacionales, y más bien se ha dado un acaparamiento de tierras por parte de empresas transnacionales y nacionales para dedicarlas a monocultivos de exportación: piña y banano, principalmente.

En el caso de los productores reconvertidos, existe una gobernanza de las cadenas de valor por parte de grandes empresas y supermercados que hace que la producción familiar destinada a suplir esta demanda no encuentre siempre las mejores condiciones de precios para los productores.

b. Participación en los procesos de negociaciones comerciales

En los años ochenta, cuando estaban ejecutándose los primeros PAE, las organizaciones campesinas plantearon al Gobierno “garantizar el derecho a seguir siendo productores en condiciones justas y la participación real, permanente y creciente de nuestras organizaciones en la definición y ejecución de los distintos programas productivos” (CENAP-CEPAS, 1988, p. 65, citado por Franceschi, 2008, p. 13).

Los grupos campesinos han alzado la voz para oponerse a algunos aspectos de las negociaciones comerciales que consideran negativos para el sector, entre ellos los derechos de propiedad intelectual y ralentización de semillas, la comercialización y experimentación con productos transgénicos y la liberalización de precios de productos agrícolas, entre otros. La posición de las organizaciones como la Mesa Nacional Campesina y UPANACIONAL ha sido de oposición a estos aspectos, aunque no siempre han sido tomados en cuenta por parte de las autoridades del COMEX.

c. Lucha por la tierra

Otro aspecto demandado desde las organizaciones campesinas y de productores agrícolas que “se mantiene desde los años 70 y 80 es el derecho al acceso y a la posesión a la tierra. En esa época hubo invasiones de propiedades públicas y privadas, como mecanismo de presión para que el Estado legitimara esas posesiones. Existían organizaciones de gran beligerancia política como la Federación Nacional Agraria (FENAC) y la Federación Sindical Agraria Nacional (FESIAN). Posteriormente hubo un cambio en la estrategia. En los años noventa, en términos generales interés la distribución del recurso y el adecuado manejo de las tierras de propiedad estatal, de las áreas de conservación y los territorios indígenas, las regulaciones relativas al acceso a las mujeres campesinas, los límites a la posesión en manos de empresas y personas extranjeras y el uso de las tierras ociosas y confiscadas”. (Franceschi, 2008, p. 12).

Según el Foro Nacional Mixto Agropecuario, “actualmente los núcleos conflictivos de la tierra están en las áreas protegidas y en las zonas aledañas a las mismas; por eso solicitaron al gobierno regular la propiedad en esas áreas y el impulso de un ordenamiento territorial acorde con la capacidad de uso de la tierra, donde estuvieran claros los derechos de los nacionales frente a los extranjeros. Pero también se pidió indemnizaciones por desocupar esas áreas protegidas (es el caso de la Península de Osa)”. (Franceschi, 2008, p. 12).

Otro de los elementos importantes ligados con la tierra es el pago del impuesto municipal territorial. “El problema surge cuando las municipalidades han valorado las tierras de uso agrícola en referencia al valor de uso de suelo para cultivos de exportación o desarrollo inmobiliario. La posición de los agricultores es que dicha valorización de la tierra no está asociada a que las actividades que realizan los campesinos sean tan rentables como para los impuestos sobre ese “precio de mercado” de la tierra. El pago de estos impuestos se vuelve casi imposible, ya que los ingresos

generados las familias con actividades agrícolas apenas alcanzan para cubrir sus necesidades básicas” (Díaz, 2013, p. 92).

“Ante esta situación, durante los meses de junio y agosto del 2012, las organizaciones agrícolas y campesinas del país: Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), Mesa Campesina, la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (Upanacional), la Unión de Productores Agropecuarios Independientes de Pérez Zeledón (UPIAV), Consejo Nacional de Cooperativas (Conacoop) y la Federación de Cooperativas Agroindustriales y de Autogestión (FECOOPA), así como ONG, y agricultores independientes, realizaron marchas y medidas de presión contra el Congreso y la Asamblea Legislativa para que los diputados exoneren a los dueños de las parcelas y fincas del pago del 80% del impuesto sobre bienes inmuebles” (Díaz, 2013, p. 93).

Después de las medidas de presión de estos grupos, el Congreso acordó el 20 de agosto de 2012 una nueva forma de calcular el impuesto territorial en el caso del sector agrícola mediante la Ley para la Preservación del Uso Agropecuario de los Terrenos, que propone que las fincas de los agricultores no deban pagar más allá de un 20% adicional por concepto del impuesto de bienes inmuebles durante los próximos cuatro años. Asimismo, se obliga al Poder Ejecutivo a realizar un censo agrícola para determinar con certeza la carga tributaria que deberán pagar los productores a los ayuntamientos (El Financiero, 2012; citado por Díaz, 2013, p. 93).

Otro de los elementos es la percepción de los agricultores familiares de una concentración de la tierra en los territorios rurales, en los últimos años existe una expansión del territorio acaparado y cultivado por las grandes empresas nacionales y transnacionales para el cultivo de productos de exportación principalmente frutas tropicales y caña de azúcar. La actividad turística ha sido otra actividad que ha generado presión hacia la agricultura familiar e incentiva a los dueños de fincas a vender sus terrenos; esto genera

un desplazamiento de población desde el campo hacia la ciudad o impulsa, con el paso del tiempo, a los agricultores familiares a convertirse en peones agrícolas de las grandes empresas u hoteles.

d. Altos precios de los insumos

Uno de los aspectos más repetidos por las familias productoras de café, leche u hortalizas son los altos precios de los agroquímicos y concentrados, el alto componente importado y los monopsonios presentes en la comercialización de dichos bienes, que incrementan los costos de producción y reducen la ganancias de las familias agrícolas conectadas con el mercado.

e. Seguridad alimentaria nacional

UPANACIONAL y la Mesa Nacional Campesina defienden propuestas de autosuficiencia alimentaria para aquellos bienes en que existe la capacidad y las condiciones para la producción interna, para la cual se propone la integración vertical de la producción agrícola para hacer frente a las políticas de liberalización. Esto requiere una comercialización más directa entre el productor agrícola y el eslabón de consumo en las cadenas. En este caso, la agricultura familiar debe aprovechar cadenas de comercialización más directas como lo son las ferias del agricultor y las mercados mayoristas como el CENADA.

f. Cambio climático

El cambio climático es una preocupación latente dentro de la agricultura familiar, así se reiteró en los talleres realizados con agricultores familiares en el año 2014 por el Comité Nacional para la Celebración del Año Internacional de Agricultura Familiar de Costa Rica; los efectos del cambio climático se vienen a exacerbar en el país por el fenómeno “El Niño” el cual genera una dicotomía climática en el país, con una sequía en la Costa Pacífica del país y altas precipitaciones en la región Caribe. Los agricultores familiares han externado su preocupación sobre todo porque ya están viendo las consecuencias con altas pérdidas de cosechas de arroz y otros cultivos sensibles a las

sequias o altas precipitaciones; así como un efecto sobre las familias dedicadas a ganadería de carne en la región Pacífica de Costa Rica.

D. Conclusiones

En Costa Rica se pasó desde un sistema económico dependiente de la agricultura familiar durante la Colonia, con una producción mercantil simple, una división social del trabajo a lo interno de la familia y una estructura productiva de autoconsumo y comercialización de excedentes, a un sistema agroexportador, principalmente dependiente de la exportación de café, banano, cacao, carne y azúcar. Este sistema de agroexportación ligado al café comenzó a sentar las estructuras capitalistas en el país, a su vez que modificó el paisaje en las fincas del Valle Central, que se ligaron a un monocultivo exportador. Entonces, los medios de vida de las familias ya no eran cubiertos por la producción directa sino por medio del intercambio.

A partir de los años cincuenta del siglo XX se comenzó a crear una institucionalidad planificada para el desarrollo del sector agrícola, con el MAG (extensión agrícola y asistencia técnica), el CNP (mercados y comercialización) y el ITCO-IDA (reparto de tierras). Estas instituciones incentivaron procesos de diversificación en el campo, creación de asentamientos campesinos, producción de granos básicos y un importante abastecimiento del mercado interno nacional. Esta institucionalidad permitió generar valor agregado en el campo con la creación de cooperativas de productores (principalmente de leche y café). La agricultura familiar se vio fortalecida con estos procesos de diversificación, al coexistir familias agrícolas de subsistencia con familias que dedicaban la mayor parte de su producción al mercado.

Otro aspecto importante es que la ampliación y la repartición de tierras por parte del IDA redujeron fuertemente la cobertura forestal del país, que disminuyó a solo 21% en 1987, reflejando el fuerte incentivo a partir de los años cincuenta a la actividad ganadera y agrícola.

A partir de los años ochenta, con la crisis de la deuda, Costa Rica aplicó procesos de estabilización económica y programas de ajuste estructural, lo que debilitó la institucionalidad creada. Comenzaron a desarrollarse programas más puntuales como el de Agricultura de Cambio, el Plan Nacional de Alimentos y el Plan Nacional de Agricultura Familiar; sin embargo, la coordinación de las instituciones (MAG, CNP, INDER) se debilitó fuertemente. Ante los PAE, el país eliminó el control de precios sobre los productos agrícolas (excepto el arroz), redujo los aranceles sobre estos productos y generó competencia entre los productores internacionales y nacionales, en detrimento de los productores de granos básicos costarricenses.

Ante esta dinámica comercial, la agricultura sufrió un proceso de reconversión productiva, generándose tres escenarios para la agricultura familiar:

- i. productores agrícolas reconvertidos y orientados al mercado nacional e internacional,
- ii. productores que siguieron produciendo para el mercado interno (aún sin apoyo e incentivos), y
- iii. familias agrícolas que no lograron adaptarse al cambio y optaron por vender sus fincas o parcelas a empresas nacionales y transnacionales (años después, los miembros de esas familias se convirtieron en fuerza de trabajo de esas empresas piñeras, meloneras o bananeras, o emigraron a la ciudad).

A pesar de estos diferentes matices de política pública y sus efectos sobre la agricultura familiar, se debe rescatar la capacidad de la agricultura familiar de mantenerse en el tiempo, expresando una gran capacidad de resiliencia ante los diferentes impactos que ha sufrido. No obstante, la tendencia a la concentración de tierra es un punto débil que debe enfrentar la agricultura familiar. Actualmente, el sector agrícola sigue siendo importante en la generación de procesos de desarrollo, sobre todo en la zona rural de Costa Rica.

Bibliografía

- Alfaro, M. 2005. Estado de situación del aceite de palma en Costa Rica 2005. San José, Costa Rica, Consejo Nacional de Producción.
- Araya, P.; Castro, V.; Castro, S.; Chaverri, N.; Flores, A.; Segura, O. 2012. Seguridad alimentaria y nutricional de las familias de los agricultores de Tierra Blanca de Cartago, Costa Rica. *Perspectivas Rurales*. Nueva época 53-99.
- Banco Central de Costa Rica. s.f. Estadísticas de empleo, Banco Central de Costa Rica. San José, Costa Rica. Consultado 17 dic. 2013. Disponible en <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=1449>.
- Bolaños, C. 2011. “El desarrollo del mundo rural” 19 de abril del 2011. *La Nación*, San José, Costa Rica. Disponible en http://www.nacion.com/archivo/desarrollo-mundo-rural_0_1190280992.html
- Barquero, M. 2013. Feria del agricultor del sábado se realizará hoy. *La Nación*. San José, Costa Rica, 27 mar.
- CANAPEP (Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña, Costa Rica). s.f. Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña. Consultado 2 ene. 2014. Disponible en <http://www.canapep.com/pina-de-costa-rica/historia>.
- Casey, J. 1979. *Limón 1880-1940*. San José, Costa Rica, Editorial Costa Rica.
- Celis, R. 2007. Los pequeños productores agropecuarios de Costa Rica ante el DR-CAFTA: análisis de cuellos de botella y competitividad en las cadenas de aceite de palma, pollo, cerdo, leche y dracaena marginata. San José, Costa Rica, IFPRI, Academia de Centroamérica.
- CENAP-CAPAS. 1988. *La lucha campesina en Costa Rica. No hay paz sin alimentos*. San José, Costa Rica, ESUNA, Centro Nacional de Acción Pastoral.
- Chavez Ortiz, J.A. 2005. *El TLC Centroamérica-Estado Unidos: elementos de debate de premios y sociedad civil en Costa Rica*. México, CEPAL/ONU. 29 de mar.
- CNP (Consejo Nacional de la Producción, Costa Rica). s.f. Consultas CNP. Consultado 16 dic. 2013. Disponible en http://consultas.cnp.go.cr/php_mysql/contenido.php?page=ferias.
- COMEX (Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica). 2010. *Tratado de Libre Comercio Costa Rica-China*. San José, Costa Rica.
- _____. 2011a. Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Consultado 17 dic. 2013. Disponible en http://www.comex.go.cr/politicas_comercio_inversion/index.aspx.
- _____. 2011b. *Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica*. Consultado 17 dic. 2013. Disponible en <http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx>.
- Cortés Espinoza, M.; Sánchez Castillo, C.; Vanegas Áviles, L.M. 2010. Análisis comparado de las negociaciones del sector agrícola en el marco de los TLC de Costa Rica con los países desarrollados. *Ciencias Económicas* 28(1):64-124.
- Díaz, R. 2013. *La ruralidad en Costa Rica. Brasil: Proyecto “Repensando el concepto*

- de ruralidad en Brasil: implicaciones para las políticas públicas”. IICA, UFABC, UFRRJ.
- _____; Valenciano, A. 2012. Gobernanza en las cadenas globales de mercancías/valor: una revisión conceptual. *Economía y Sociedad* 9-27.
- El Financiero. 2012. Aprobado en segundo debate uso diferenciado del suelo para terrenos agrícolas. Disponible en http://www.elfinanciero.cr.com/economia-y-politica/uso_diferenciado-terrenos-agricolas-impuestos_0_149385071.htm. 12 de noviembre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2011. Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/as169s/as169s.pdf>.
- Fernández, L.; Granados, E. 2000. Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola. Santiago, Chile, CEPAL.
- Fernández, M. 2004. La agricultura costarricense ante la globalización. San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Fitzgerald, V. 1998. La CEPAL y la teoría de la industrialización. *Revista de la CEPAL. Número Extraordinario (octubre) :47-61*. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19229/valpy.htm>
- FONAFIFO (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Costa Rica). 2012. Distribución de las hectáreas contratadas en pago de servicios ambientales, por año y por modalidad período 1997-2012. Consultado 20 dic. 2013. Disponible en http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadisticas/distribucion_hectareas_contratadas_psa_anno_modalidad_1997_2012.pdf.
- Ford, D. 2012. Agricultura familiar en Centroamérica. *In* FAO. Boletín de agricultura familiar de América Latina y el Caribe. p. 1.
- Franceschi, H. 2008. De campesinos a pequeños agroempresarios: nuevos rasgos de las organizaciones en Costa Rica. 1992-2001. *Revista Pensamiento Actual* 6(10-11):9-23. ISSN 409-0112. Universidad de Costa Rica.
- Garnier, L. 2008. Costa Rica frente al mundo: ¿a medio camino? San José, Costa Rica. Disponible en http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/7/26527/Leonardo_Garnier_CostaRica.pdf.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2010. El estado de la agricultura y la vida rural en Costa Rica. Situación en el 2009 y perspectivas. San José, Costa Rica.
- INDER (Instituto de Desarrollo Rural, Costa Rica). 2013. Historia del Instituto de Desarrollo Rural. Consultado 24 jun. 2013. Disponible en http://www.inder.go.cr/acerca_del_ida/historia.html.
- Jiménez Zúñiga, G. s.f. Desarrollo comunal de Costa Rica: una simbiosis entre el Estado y la comunidad. San José, Costa Rica, Unidad de Información y Comunicación, DINADECO.
- Lizano, E. 1999. Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994. San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica. Serie de Estudios N.º 13.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Costa Rica). 2010a. MAG. Obtenido de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural. Disponible en http://www.pnp.cr/backend/files/catalogo/8952_MAG-Pol%C3%ADtica%20Agroalimentaria-28092010%20FINALbib.pdf.

- _____. 2010b. Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021. San José, Costa Rica, SEPSA.
- _____. 2012. Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014. San José, Costa Rica.
- Mata, E. 2012. Congreso aprueba transformar IDA en instituto de desarrollo. La Nación, San José, Costa Rica, 21 de mar. Disponible en http://www.nacion.com/archivo/Congreso-transformar-IDA-instituto-desarrollo_0_1257674493.html
- Matarrita, R. 1999. Incentivos a favor y no en contra del mercado. Actualidad Económica 211. San José, Costa Rica. 19 de noviembre.
- Mayrand, K.; Paquin, M. 2004. Pago por servicios ambientales: estudio y evaluación de esquemas vigentes. Montreal, Canadá, Unisféra International Centre.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica). 2010. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. San José, Costa Rica. Disponible en <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/122fcd1c-53a7-47a7-a0ad-84cac6f1d7b9/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zam>.
- Molina, I.; Palmer, S. 1997. Costa Rica 1930-1996. Historia de una sociedad. San José, Costa Rica, Editorial Porvenir.
- Mora, J. 2004. Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: elementos para su definición en el nuevo entorno internacional. San José, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert.
- Núñez, B. 1994. Las propuestas de UPANACIONAL: alternativas o inserción en el ajuste estructural. *Ciencias Sociales* 89-100.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2012. Asamblea General de la ONU. Resolución aprobada por la Asamblea General: Año Internacional de la Agricultura Familiar, 2014.
- Orozco, J.; Ruíz, K. 2002. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica. Santiago, Chile, CEPAL.
- Petrocolla, D. 2005. Costa Rica: agrocadena del arroz. Estudio sectorial de competencia. Banco Mundial/ Cooperación Financiera Internacional. San José, Costa Rica, Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional, Foreign Investment Advisory Service (FIAS).
- Pomareda, C. 1998. Las políticas públicas y el sector agropecuario. Administración Figueres Olsen. San José, Costa Rica, Asesorías Organizaciones.
- Programa Estado de la Nación. 2005. Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. San José, Costa Rica. Disponible en http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/aporte9_tlc.pdf.
- _____. s.f.. Estadísticas sociales. Consultado 17 dic. 2013. Disponible en <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas/compendio-estadisticas/compendio-costa-rica/compendio-costa-rica-social>.
- Reforma Integral a la Ley n.º 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma a otras leyes” Disponible en http://www.asamblea.go.cr/Diputadas_Diputados/diputada_alicia_fournier/documentos_relevantes/Banca%20para%20el%20Desarrollo.pdf
- Rello, F.; Trápaga, Y. 2001. Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda Uruguay en

- Costa Rica. *Serie Estudios y Perspectivas*(7). México, CEPAL, Naciones Unidas.
- Rivera, F. 2011. El marco institucional de la política familiar en Costa Rica. *Perspectivas Rurales*. Nueva época, 11-33.
- Rovira, J. 1987. Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970. San José, Costa Rica, Editorial Porvenir.
- SEPSA (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Costa Rica). 2008. Plan Nacional de Alimentos, Costa Rica: oportunidades para la agricultura nacional. San José, Costa Rica.
- _____. 2010. Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021. San José, Costa Rica, MAG, SEPSA, APAR.
- Solórzano, N.; Brenes, C.; Corrales, J.C.; Picado, M. 2002. Caracterización del desarrollo rural en Costa Rica. *Revista de Desarrollo Rural* 6(1-2):165-202.
- Vermeer, R. 1990. La política agraria de la administración Arias en el marco del ajuste estructural. In R. William. Los campesinos frente a la nueva década: Ajuste Estructural y pequeña producción agropecuaria en Costa Rica. San José, Costa Rica, Editorial Porvenir S.A.

