

ISSN 0303-9676

ESTUDIOS SOCIALES CENTROAMERICANOS

ENERO-ABRIL
1978

AÑO VII
NUMERO 19

PROGRAMA CENTROAMERICANO
DE CIENCIAS SOCIALES



CONTENIDO

ARTICULOS Y ENSAYOS

Expansión del capitalismo y desarrollo del subdesarrollo. La integración de América Central en el mercado mundial de la carne de vacuno	9
--	----------

Bernard Roux

"El compadrazgo", reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile	35
--	-----------

Larissa Lomnitz

La reforma agraria en Costa Rica, 1942-1976: evolución de un programa	55
--	-----------

Mitchell A. Seligson

PROBLEMAS Y DEBATES TEORICOS-METODOLOGICOS

Acercamiento teórico al desarrollo del capitalismo en el campo	85
---	-----------

Rafael Menjívar

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION

Acumulación, superpoblación y formas de dominación en el desarrollo histórico de El Salvador. Reflexiones sobre un trabajo de Ernesto Richter	115
--	------------

M. Lungo, F. Moreno, R. Quiñónez,
E. Molina, M. González,
E. de Benavides, M. Morales

LA REFORMA AGRARIA EN COSTA RICA, 1942-1976:

LA EVOLUCION DE UN PROGRAMA *

Mitchell A. Seligson **

INTRODUCCION

Muchos de los investigadores que realizan estudios sobre América Latina no se han percatado de los graves problemas que afectan al agro costarricense. Este pequeño país ha sido conocido tradicionalmente por su larga trayectoria democrática y por poseer una fuerte clase de agricultores acomodados (Johnson, 1976). Sin embargo, mientras lo primero continúa vigente, lo segundo va desapareciendo rápidamente. La distribución de la tierra en Costa Rica es sumamente desigual. Ha sido comprobado repetidamente en los cuatro censos agrícolas llevados a cabo en la segunda mitad del presente siglo. El último censo, realizado en 1973, pone de relieve dicha situación. Según puede apreciarse en el Cuadro No. 1, el 36.9% de los terratenientes poseen solamente el 1% de la superficie en fincas y la porción inferior de propietarios (57.6%) poseen solamente poco menos del 4% de la tierra. En la cima, encontramos las 80 haciendas más grandes, que juntas poseen 463.754 hectáreas de tierra. El Índice de Gine sobre la distribución total de la tierra para 1973 es .86, ubicando a Costa Rica en sexto lugar en cuanto a mayor desigualdad de las 54 naciones estudiadas por Taylor y Hudson (1972).

* Este artículo forma parte de un estudio mucho más extenso elaborado sobre los campesinos costarricenses, el cual ha recibido la valiosa ayuda del "Social Science Research Council", las Fundaciones Danforth, Ford y Rockefeller y del "Institute of Government Research" de la Universidad de Arizona. (Traducción de Ana L. Cox).

** Mitchell A. Seligson, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Arizona, Tucson.

CUADRO No. 1
LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN COSTA RICA, 1973

Tamaño de fincas en Hectáreas	Número de Fincas	Porcentaje	Porcentaje Acumulativo	Area en Hect.	Porcentaje	Porcentaje Acumulativo
2.	4,518	5.9	5.9	554	0.02	0.02
2. a	3,882	4.4	10.3	1,159	0.04	0.04
5.	6,513	8.5	18.8	4,472	0.14	0.20
1 a	7,552	9.8	28.6	10,241	0.33	0.53
2 a	6,414	8.3	36.9	15,391	0.49	1.02
3 a	3,328	4.3	41.2	11,380	0.36	1.38
4 a	3,566	4.6	45.8	15,809	0.51	1.89
5 a	9,095	11.8	57.6	64,846	2.08	3.97
10 a	8,777	11.4	69.0	122,781	3.93	7.90
20 a	12,436	16.2	85.2	387,099	12.40	20.30
50 a	5,801	7.5	92.7	398,533	12.70	33.00
100 a	2,922	3.8	96.5	391,733	12.55	45.55
200 a	1,929	2.5	99.0	577,198	18.49	64.03
500 a	495	0.6	99.6	338,580	10.84	74.87
1,000 a	220	0.3	99.9	320,924	10.28	85.15
2,500 o más	80	0.1	100.0	463,754	14.85	100.00

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, 1974.

Más aguda que el problema de concentración de la tierra entre los terratenientes, es la situación que se presenta entre los campesinos que no la poseen. Los datos revelan que solamente el 22% de la población agrícola económicamente activa posee tierras.

La explicación sobre el deterioro de la situación en el agro costarricense es sumamente compleja y ha sido estudiada en forma más extensa por otros investigadores (Seligson, 1974, 1977). Huelga decir que la relativa igualdad existente en la tenencia de la tierra, comenzó a cambiar con la introducción del cultivo del café, a principios del Siglo XIX. Al comienzo del presente siglo, después de una rápida expansión de las plantaciones bananeras, el agricultor acomodado costarricense comenzó a decaer. La situación no alcanzó proporciones alarmantes sino hasta el cierre de la frontera agrícola, ocurrido alrededor de 1960. Esto sucedió cuando casi toda la tierra se encontraba en manos del estado o de propietarios privados. Los campesinos sin tierras, que eran despedidos de sus trabajos casi masivamente, debido a la mecanización (Oficina Internacional del Trabajo, 1972), pedían al gobierno la solución de sus problemas.

Este artículo analiza la evolución de la Reforma Agraria en Costa Rica desde 1948 hasta 1976. Excepto por los esfuerzos realizados recientemente, todo lo demás muestra la naturaleza limitada que ha tenido. Sin embargo, también se ha podido verificar que los campesinos que han recibido tierras, dentro de los programas de reforma, se han beneficiado sustancialmente, tanto monetaria como psicológicamente. La conclusión a la que llegamos pues, es que la Reforma Agraria es de trascendental importancia para la estabilidad en el agro costarricense.

LA REFORMA AGRARIA CONTINUA EN FORMA VACILANTE

Durante muchos años, el Gobierno de Costa Rica acarició la idea de una Reforma Agraria, sin embargo, dos han sido los factores centrales que impidieron que se llevara a cabo tal acción decisiva. En primer lugar, los terratenientes ejercieron considerable presión sobre el gobierno. Consecuentemente, todos los esfuerzos serios desplegados en ese sentido, tuvieron que vencer la oposición de este grupo que temía que eventualmente una Reforma Agraria los forzara a ceder algunas de sus propiedades a los campesinos sin tierras. Dado que la presión procedente de las masas campesinas era mínima, sería incorrecto sostener que los terratenientes se vieron envueltos en lucha a muerte con las mismas. Tradicionalmente, los campesinos han tenido a su favor las ventajas ofrecidas por la ley que les permitía, a los que las desearan, conseguir tierras vírgenes en lugares remotos (Seligson, 1974). De este modo, a pesar de

la concentración de grandes áreas en manos de intereses cafetaleros y bananeros, los campesinos poseían una alternativa. Por tanto, en ningún lugar de la Costa Rica anterior a la Segunda Guerra Mundial, existió la extrema concentración de tierra que se dió en el México de Porfirio Díaz.

En 1940 apareció el primer intento de reforma, pero fue llevado a cabo en forma indirecta. Como resultado de una serie de transtornos producidos por la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Costa Rica comenzó a tomar medidas para modernizar su estructura. En 1942, se fundó el Ministerio de Agricultura y Ganadería y como parte de dicho Ministerio, se creó la Oficina de Colonización y de Distribución de Tierras del Estado. Esta Oficina fue concebida para que administrara las reservas forestales del Estado y no para que implementara una Reforma Agraria. Debido a que parte de estas tierras se encontraban ocupadas ilegalmente por individuos (tanto grandes terratenientes como campesinos), la Oficina inexorablemente se vió envuelta en disputas sobre la posesión de tierras. Dicha Oficina no se encontraba preparada para enfrentar tales problemas ya que estaba compuesta en su mayoría por agrónomos y técnicos agrícolas que no poseían conocimiento alguno en el manejo de los problemas antes mencionados. Consecuentemente, muy poco fue lo que se pudo lograr.

En 1949 se vió la necesidad de crear una estructura administrativa más efectiva, que tratara con los problemas de la tierra. Como resultado, se nombró una comisión legislativa con representantes de los Ministerios de Agricultura, Economía, Justicia y Trabajo, así como representantes del sector privado. Desgraciadamente, el esfuerzo de reforma no prosperó, ya que no se tomó ninguna acción legislativa. Quizá la tarea era demasiado complicada, quizá demasiado revolucionaria para que el gobierno de Costa Rica se enfrentara solo a ella. ¿Qué modelo pues debía seguirse? Al parecer tanto el mexicano como el boliviano no constituían una guía efectiva, ya que Costa Rica no había tenido que pasar por una revolución agraria como la que sufrieron esos dos países.⁽¹⁾ Las fuerzas que finalmente obligaron a Costa Rica a promulgar la Ley de Reforma Agraria, provinieron principalmente de factores externos. Los grandes terratenientes costarricenses temían el giro que estaban tomando los acontecimientos en la Revolución Cubana: el fidelismo se encontraba latente en el hemisferio y lógicamente se preguntaban quién sería el siguiente. Se cuenta con cierta información relacionada con un intento llevado a cabo por la Misión de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos para promover cierto tipo de reforma (Riismandel, 1972: 203-222). En agosto de

(1) La llamada "Revolución de 1948" en Costa Rica, de ninguna manera deberá ser interpretada erróneamente como una revolución agraria. Los campesinos que se vieron envueltos en el conflicto lo hicieron por lealtad a sus partidos, y su posición en pro o en contra del comunismo (tema principal de la Revolución) y en oposición también del fraude electoral (Aguilar, 1969; Bell, 1971; Acuña, 1974).

1961 se clarificó la posición de los Estados Unidos frente a las reformas, cuando en la Conferencia de Punta del Este se tendieron las bases necesarias para la creación de la Alianza para el Progreso, cuyo principal componente era la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en los países participantes. Quizá como consecuencia de estos factores fue que comenzó a crecer la presión interna pidiendo una reforma. En 1961 se creó en Costa Rica el Partido Agrario, que tenía como lema "tierra para el que la trabaja". Según progresaban las conversaciones sobre la reforma agraria, los campesinos se sintieron respaldados e invadieron tierras, esperando que éstas fueran legalizadas con la nueva ley. Como consecuencia, los terratenientes cuyas propiedades habían sido invadidas, presionaron al gobierno para que dictara una ley que les otorgara compensaciones por las pérdidas sufridas. Pocos meses después de la Conferencia de Punta del Este, se hizo efectiva la Ley de Reforma Agraria, el 14 de octubre de 1961 (Hill, 1964).

Se ha especulado mucho acerca de la nueva ley, en el sentido de que si ésta constituía un vehículo o un medio para una verdadera Reforma Agraria o si solamente serviría para apaciguar las presiones tanto internas como externas (Flores, 1963:8-9). De todas formas, las metas de la nueva ley eran lo suficientemente ambiciosas: 1) mejorar las condiciones socio-económicas de los campesinos, 2) conservar los recursos naturales, 3) promover y aumentar la productividad de la tierra, 4) evitar la concentración de la tierra en manos de aquellos que la usarían solo con fines especulativos, 5) ayudar al desarrollo de las pequeñas y medianas propiedades, 6) evitar la creación del minifundio y, 7) promover las cooperativas. Sin embargo, los críticos sostienen que aunque se alcanzaran todas estas metas, cosa que de todas formas parece improbable, los campesinos no serían muy beneficiados, ya que lo que el grueso de campesinos costarricenses necesita son tierras y esta nueva ley fue planteada de tal forma, que casi garantiza que esta necesidad de tierra no será satisfecha. El subdirector del Instituto de Reforma Agraria, Lic. Carlos Quintana Ruiz recientemente formuló la siguiente declaración: "La Ley del Instituto de Tierras y Colonización no es una Ley de Reforma Agraria". (Diez Años del ITCO, 1972: 23).

La clave para entender las críticas a la ley recaen en el área referente a la compensación por la expropiación. Dicha ley subraya enfáticamente "el respeto por la propiedad privada" y lo hace por dos razones. Primero, los legisladores deseaban hacer todo lo posible para impedir que los campesinos interpretaran esta nueva ley como que les permitía llevar a cabo nuevas invasiones, y se pensó que a menos que la nueva ley se refiriera en forma tajante en favor de la propiedad privada, se producirían invasiones masivas de tierra. De hecho, y a pesar de los esfuerzos de los legisladores, la invasiones aumentaron después que dicha ley fue puesta en vigencia. El segundo moti-

vo por el cual se pone tal énfasis sobre la propiedad privada es el más importante y se refiere en sí al meollo del asunto. La Ley estipula la compensación total previa, basándose en la declaración del valor de la propiedad efectuada por el propietario para fines del cobro de impuestos para la expropiación de las tierras. De ahí que la extensión de las expropiaciones (y consecuentemente el alcance de toda la reforma agraria), se encontrara directa e inexorablemente ligada a la capacidad financiera del Estado. Por cada latifundio expropiado, tenían que conseguirse fondos o emitirse bonos para pagar al propietario el valor total de su propiedad. Sea cual fuere la forma, cada expropiación tenía un impacto directo sobre la deuda nacional. En un país como Costa Rica, cuyo principal ingreso recae en la exportación de bienes agrícolas, la capacidad del estado para absorber deudas es bastante limitada. Por tanto, el alcance del programa de reforma se vio seriamente restringido a pesar de las buenas intenciones que podían tener las personas que tenían a su cargo la implementación. En los registros del Instituto de Tierras y Colonización, creado en noviembre de 1962, como aparato administrativo para la ejecución de esta ley, podemos hallar la evidencia necesaria que apoya esta declaración.

Fase I: El Programa de Colonización

¿Cuáles fueron los logros del Instituto desde su fundación? El Instituto atravesó diversas etapas en su evolución, cada una con sus características bien definidas. La primera de estas fases se caracterizó por un marcado énfasis en los planes de colonización. El objetivo de estos proyectos era el de ubicar un gran número de campesinos sin tierras en regiones vírgenes. Dado lo limitado de los recursos financieros con que contaba el Instituto y su deseo de beneficiar al mayor número posible de campesinos, se pensó que solamente comprando tierras en áreas remotas, se podría disponer de fondos suficientes para adquirir parcelas de tamaño adecuado. En total, fueron ubicadas 1,272 familias campesinas en 11 colonias con un total de 35,412 hectáreas (Ver Cuadro No. 2).

CUADRO No. 2
PROGRAMA DE COLONIZACION DEL ITCO

Año	Número de Productos	Area en Hectáreas	Número de Colonizadores
1962	0	0	0
1963	2	4,371	247
1964	5	23,073	685
1965	2	2,129	124
1966	2	5,839	166
1967 hasta la fecha	0	0	0
Totales	11	35,412	1,222

Fuente: ITCO, 1974.

A simple vista el plan de colonización parecía una magnífica idea. Sin embargo, existían otros elevadísimos gastos no previstos que eventualmente limitarían su éxito. El Instituto no se percató de que el campesino, para comenzar a producir necesita contar con más elementos además de su parcela y su fuerza de trabajo. Las carreteras más que nada eran de vital importancia; mediante ellas podían obtener semillas, fertilizantes y herramientas, también les proporcionan acceso a los mercados una vez terminada la cosecha y les permite transportar sus enfermos a los hospitales, así como facilitar la llegada de extensionistas agrícolas para que visiten sus fincas y les proporcionen asesoría técnica. Al establecerse la mayoría de colonias del Instituto, no contaban con caminos externos que les permitieran el acceso al mundo exterior, ni siquiera caminos internos que unieran una finca con otra. Las regiones escogidas para la ubicación de las colonias, a menudo eran áreas remotas y tan inaccesibles que aún después de haber cumplido 15 años de su creación, muchas todavía no cuentan con carreteras transitables durante todo el año que las conecten a los principales centros regionales. No es de sorprenderse pues, que 32% de los colonos entrevistados en abril-junio de 1976, respondieran que el problema más urgente que los aquejaba eran la falta de buenas carreteras.(2) No es que el Instituto no quisiera construir carreteras en estas regiones, la realidad es que no contaba con los medios adecuados para construirlas, ya que su realización es sumamente costosa en Costa Rica debido a lo accidentado del terreno y al clima excesivamente lluvioso. Si no se cuenta con una gran inversión en materiales y maquinarias, los problemas de drenaje y de deslizamientos se vuelven prácticamente insuperables. Por tanto, no es una mera casualidad que el último tramo de la carretera Interamericana, que uniría a los Estados Unidos con el Canal de Panamá, fuera el que se construyó en Costa Rica. Y aún así, a pesar de treinta años de esfuerzos, de contar con fuertes e importantes préstamos y de recibir una eficiente asesoría técnica y la más moderna maquinaria, tramos de esta carretera fueron barridos completamente durante la estación lluviosa. El Instituto no contaba con ninguno de los recursos arriba mencionados, y así tuvo que enfrentarse a la construcción de redes de caminos en las colonias remotas esparcidas por las diferentes regiones del país. La tarea pues, era prácticamente imposible.

Sin embargo, las carreteras no constituían el único gasto imprevisto del proyecto de colonización. También era necesario otro tipo de infraestructura; tenían que construirse viviendas e instalarse sistemas de agua. El Instituto pidió a otras agencias gubernamentales tales como el INVU (Instituto Nacional de Vi-

(2) Estos datos provienen de un estudio llevado a cabo por el autor y Elena A. Wachong con la asistencia del ITCO y de las Fundaciones Ford y Rockefeller. Resultados adicionales de este estudio están contenidos más adelante en este capítulo. Muestra total: N = 753, de los cuales 303 eran colonos.

vienda y Urbanismo) y al SNAA (Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillas) que se hicieran cargo de los proyectos respectivos. Ambas agencias respondieron negativamente argumentando que eran proyectos cuya responsabilidad única y exclusivamente debería recaer sobre el Instituto. Esta misma respuesta fue proporcionada por el Ministerio de Obras Públicas con respecto a la construcción de carreteras. Como resultado, el Instituto de Tierras y Colonización, la agencia para la Reforma Agraria, tuvo que echarse a cuestras la responsabilidad de la construcción de carreteras, viviendas e instalación de sistemas de agua, etc. En el estudio arriba mencionado, llevado a cabo en 1976, en el cual 32% de los colonos respondieron que el pésimo estado de los caminos constituían su problema principal, el otro 16% mencionó la falta de sistemas de agua como su problema central y un 12% expresó que la falta de puentes constituía su principal preocupación. De este modo, los caminos puentes y sistemas de agua representaron el 60% de los principales problemas señalados por los colonos.

El plan de colonización a fin de cuentas no resultó exitoso. En 1966, se fundaron las últimas dos colonias; y desde esa fecha no se han creado nuevas. Las 11 colonias existentes atravesaron períodos sumamente críticos y en algunos casos, muchos colonos abandonaron sus fincas. En la década de los setenta, sin embargo, según transcurría el desarrollo nacional, muchas de estas remotas áreas, por fin fueron integradas al sistema nacional de carreteras y las cosechas comenzaron a ser recolectadas y vendidas. De todas formas se vió que los costos del programa de colonización eran demasiado elevados para que pudiera tomarse como una alternativa viable.

Del fracaso de la colonización se obtuvieron varias enseñanzas. La primera de éstas se refiere a la ubicación. Se convino que toda reforma futura debería llevarse a cabo en un área al menos parcialmente desarrollada, ya que las poquísimas colonias ubicadas en dichas regiones, progresaron rápidamente. La colonia La Trinidad, por ejemplo, obtuvo niveles de producción de 44,535 colones per cápita en 1974, mientras que La Esperanza, ubicada en una región muy remota solamente obtuvo 4,815 colones per cápita para ese mismo año (ITCO, 1975).

Otra de las lecciones aprendidas se relacionaba directamente con la selección misma de los colonos. No se conoce con claridad cuales fueron los criterios empleados en dicha selección. El Instituto estableció un tipo de procedimiento que requería de un cierto control sobre los antecedentes del individuo, sin embargo, a menudo las consideraciones políticas primaban sobre las formales. Por tanto, en algunos casos se afirmó que los terratenientes que tenían influencia política, podían obtener parcelas en las colonias del Instituto. Ellos a su vez las rentaban a algún pariente o amigo, o simplemente la vendían para obtener algún tipo de ganancia. En otros casos, se declaró que el programa de colonización había sido utilizado como forma

de exilar a las personas non-gratas. Al parecer borrachos, vagabundos u opositores políticos fueron enviados a regiones remotas para deshacerse de ellos. Nadie puede decir con precisión a cuantos colonos les fueron entregadas tierras basándose en tales motivos, pero a fin de cuentas este detalle no es tan importante, lo que sí debe tenerse en cuenta es la motivación de los colonos. En las entrevistas sostenidas con 303 miembros de seis colonias, dos fueron los temas que surgieron repetidamente. En primer lugar, los colonos se quejaban constantemente de que eran forzados a dejar sus pueblos y trasladarse a regiones remotas. Tal como ellos veían la situación, la colonia bien podía haber sido establecida en algún lugar menos remoto para estar cerca de sus parientes y así no sentirse tan aislados. Al mismo tiempo, los campesinos sin tierras, que ya vivían en estas lejanas tierras, a menudo se preguntaban cuál sería la razón por la que no les proporcionaron una parcela en una colonia más cercana. Creemos que el problema esencial radica en una falta total de "planificación humana". La otra demanda explica por qué muchos de ellos fueron atraídos a las colonias y se origina en las promesas no cumplidas efectuadas por el Instituto. Parece que en el afán de "vender sus ideas", el Instituto a menudo prometía más de lo que podía cumplir. Prometieron otorgarles viviendas, pero lo único que recibieron los campesinos fueron trozos de calamina para el techado; se les prometió fincas y solo se les entregó un pedazo de selva virgen e inaccesible. Se les prometió también ayuda técnica, pero en muchos de los casos jamás se les proporcionó ésta.

Como resultado de los problemas surgidos en el proceso de selección arriba mencionado, muchos colonos se desilusionaron rápidamente. Quizá si a los campesinos antes de trasladarlos se les hubiera informado con precisión y veracidad lo que iban a encontrar, y aún así desearan la tierra, es muy probable que se hubieran esforzado por lograr algo. El Instituto comprendió que si los mismos colonos se ofrecían como voluntarios, ayudaría a que el proyecto alcanzara el éxito deseado. Esta concepción jugó un papel importantísimo en la tercera fase del programa que se discutirá a continuación.

Fase II: Conflictos con los Colonos Invasores

A fines de 1966, se llevó a cabo una seria reevaluación de los programas llevados a cabo por el Instituto. Para entonces se conocía con claridad que los mencionados proyectos de colonización eran demasiado costosos para poder seguirlos sosteniendo. Era imposible, pues, cualquier futura expansión. Los funcionarios del Instituto comenzaron la búsqueda de una nueva función compatible con su situación económica. Como consecuencia, surgió la necesidad de solucionar los conflictos producidos por las invasiones.

Desde los primeros días de su fundación, el Instituto comenzó a recibir quejas tanto de los campesinos como de los grandes terratenientes para que interviniera y resolviera los problemas ocasionados por las invasiones. La ley promulgada en 1961, enfatiza este aspecto del programa ya que estas invasiones eran fuente de considerable tensión. Los invasores constantemente se rehusaban a ser desalojados. Además surgieron un gran número de conflictos provocados por las invasiones en tierras de dominio público. También se dieron casos de invasiones en reservas indígenas. Durante los años de 1966 a 1969, el Instituto se dedicó a resolver este tipo de conflictos, siendo el costo mínimo ya que solo tenía necesidad de utilizar su equipo legal y administrativo, no requiriendo por tanto, de grandes inversiones.

El Programa tuvo cierto éxito. En 1966, año en que comenzó el mencionado proyecto, solamente se otorgaron 79 títulos. En 1967, el número aumentó en 303 y en 1968 a 705. En ese mismo año se otorgaron otros 217 títulos a personas dentro del programa de colonización. En 1969, último año de esta fase, se otorgaron un total de 747 títulos, más 42 títulos adicionales a los colonos. Durante los cuatro años que duró este periodo se otorgaron un total de 2,093 títulos, comparados con los 224 títulos otorgados en los cuatro años anteriores.

A pesar de cierto éxito obtenido en el programa de entrega de títulos, puede decirse que en general, el esfuerzo fue infructuoso, ya que el programa se ocupó principalmente de las consecuencias producidas por la desigualdad en la distribución de la tierra y no de su causa en sí. Por tanto, en lugar de tratar de reestructurar la forma de distribución de la tierra en Costa Rica para evitar los conflictos producidos por las invasiones, el Programa pretendió resolver los conflictos que ya se habían producido. En consecuencia, tal proyecto no resultó aceptable para el campesino ni para las élites políticas. Los campesinos deseaban tierra y preferían obtenerla legalmente y también de ser posible preferían evitar los riesgos que conllevan las invasiones. Las élites políticas por otra parte, buscaban evitar la inquietud en el campo, lo que podría lograrse solamente proporcionando tierra a los campesinos antes que surgieran serios conflictos y se desencadenaran las invasiones. El Instituto comprendió que tenía que realizarse nuevos esfuerzos tendientes no solo a resolver los conflictos existentes, sino también a evitar nuevos siempre que fuera posible. La comprensión de este problema trajo como consecuencia la siguiente fase en el desarrollo del Instituto, la cual fue adoptada en la década de los setenta.

Fase III: La formación de empresas agrícolas

A fines de la década de 1960, el Instituto había acumulado suficiente experiencia para iniciar un nuevo programa que sí prometía considerable éxito. Por los Programas de Coloniza-

ción se había constatado que los costos totales de las colonias en regiones remotas eran demasiado elevados y que, mientras que los costos iniciales para la compra de tierras en las regiones desarrolladas podían ser más elevados, éstos a la larga resultarían bastante más cómodos que adquirir las tierras en regiones remotas. El Instituto también sabía que los beneficiarios potenciales de la tierra tenían que encontrarse suficientemente motivados y tener plena conciencia de las realidades del proyecto que tenían a mano, en lugar de ser engañados por falsas promesas. Finalmente, el Instituto comprendió que también necesitaba y debía cumplir el deseo que tenía el campesino de poseer tierras antes que estallara la violencia en el campo. Con toda la experiencia acumulada, los planificadores del Instituto comenzaron a desarrollar nuevos principios que serían los que guiarían sus esfuerzos futuros en el programa de reforma.

Lineamientos para el Nuevo Programa

Los principios básicos que guiaron los esfuerzos del Instituto hacia una Reforma Agraria en la década de los setenta, fueron cuatro. Primero, los asentamientos debían ubicarse en regiones accesibles; no necesariamente en la Meseta Central, pero sí en zonas con fácil acceso hacia los mercados. Como consecuencia, aunque muchos de los proyectos fueron ubicados fuera de la Meseta Central, éstos se encontraban a poca distancia de alguna población que a su vez se hallaba conectada por caminos transitables todo el año, con San José.

El segundo principio consistió en ubicar los asentamientos en áreas que contarán con un buen porcentaje de infraestructura. Por tanto, el Instituto trató, en la medida de lo posible, de establecer los proyectos en haciendas en lugar de territorios vírgenes. En muchos casos las fincas habían sido abandonadas antes de que el Instituto las tomara, sin embargo los caminos internos, pozos, lugares de almacenamiento, protecciones contra las inundaciones se encontraban en bastante buen estado y requerían de una inversión mínima para ser rehabilitadas. En algunos casos, las fincas contaban con instalaciones para pequeños hatos lecheros y en otros casos poseían hasta un trapiche⁽³⁾. En una finca se encontró una planta empacadora de bananos y todo el campo se hallaba sembrado. Tal infraestructura por supuesto, aumentaba el precio pero el costo total a la larga resultaba más bajo que ya no se tenían que introducir tales mejoras. Más aún, ayudaría a proporcionar la base para una solvencia económica indispensable para la empresa y que constituiría el factor primordial del tercer principio.

(3) Estos son pequeños molinos azucareros que producen azúcar morena no refinada vendida en forma de panes cilíndricos llamados *tapadulce*. No debemos confundir el trapiche con el ingenio, que es algo más elaborado, ni con la refinera azucarera que produce azúcar blanca refinada.

Según este tercer principio, los proyectos del Instituto debían mostrar signos de viabilidad económica potencial. Cada nuevo proyecto era cuidadosamente estudiado por un equipo de agrónomos y economistas que determinarían la probabilidad de éxito económico. Se estimaron los rendimientos de las cosechas y se calcularon los precios del mercado y si se tenía alguna duda con respecto al éxito del proyecto, el plan era modificado o descartado completamente.

El último principio se refería a la selección misma de los campesinos adjudicatarios. El Instituto alentó la formación de grupos de campesinos que se encontraban buscando tierras. De esta manera, los campesinos se auto-seleccionaban para participar en los proyectos. Anteriormente el Instituto se había retirado de estos grupos temiendo que al ayudarlos pudiera terminar estimulando las invasiones de tierra. Ahora prefiere tener un contacto mínimo con ellos y solamente proporcionarles cierto tipo de dirección y al mismo tiempo tener oportunidad de apreciar su valor. El Instituto no les facilita en lo más mínimo los medios para obtener tierras, ya que de hacerlo, solamente conduciría al desastre a aquellas personas que no desean enfrentarse con las terribles dificultades que requiere el iniciar un asentamiento. La lucha por la tierra ayuda a cultivar la camaradería y por tanto una vez que se establecen los proyectos, la cooperación mutua aumenta considerablemente. Bajo este nuevo Programa, se fomentaron dos tipos de proyectos. El primero fue el Programa de las Empresas Comunitarias de Auto-gestión. El otro tipo fue el Programa de Parcelas Individuales, muy similar a la colonia en cuanto al modelo de tenencia de la tierra (por ejemplo, propiedad privada), pero diferente en el sentido de que estos asentamientos se había formado siguiendo lo más estrechamente posible, los cuatro principales lineamientos empleados por el Instituto en su planificación.

Recientemente se han experimentado ambos tipos de programas y actualmente se está tratando de averiguar cual de los dos es el más efectivo. El modelo de empresas comunitarias está basado en la propia experiencia que ha tenido el Instituto con él y en programas similares en otros países latinoamericanos, tales como Colombia, Honduras y Panamá (Araujo, 1975; PROCCARA, 1975). En esencia, la diferencia entre el programa de parcela individual y el programa de empresa comunitaria, es que dentro del primero, la tierra es otorgada en parcelas individuales, mientras que bajo el segundo sistema, la tierra es trabajada en común y también es de propiedad común, no existiendo las parcelas individuales. La posesión de la tierra en común es de vital importancia para el éxito del proyecto. En un programa de reforma tradicional, cada campesino trabaja su propia parcela y no tiene nada que ver con el vecino. Y ya que ningún campesino por sí solo posee suficiente capital que le permita convertir su parcela en una hacienda moderna y eficiente, todo el programa de reforma a menudo re-

sulta completamente ineficaz. La única fuente de trabajo extra, que no requiere de costo alguno dentro de estos programas de reforma, es el trabajo familiar. Por tanto, existe gran incentivo por poseer una familia numerosa. Las empresas comunitarias, por el contrario, operan toda la tierra en común y por tanto, poseen el potencial de convertirse en una operación eficiente, con un nivel relativamente elevado de inversión de capital y tecnología. En esta clase de operación, el trabajo familiar es reemplazado por el trabajo comunal y por una mecanización (que es posible debido a una mayor inversión de capital).

Logros Obtenidos dentro de este Nuevo Programa

El Programa de Reforma en la década de los setenta ha progresado mucho más rápidamente que en la década pasada. El Cuadro No. 3 resume los proyectos de empresas agrícolas que fueron creadas durante 1976. En contraposición al programa de colonización, los esfuerzos recientes llevados a cabo han dado por resultado un gran número de proyectos, pero el promedio de ellos es menor tanto en área como en número de familias. Esta reducción en el tamaño es el resultado directo de los lineamientos discutidos anteriormente. El Instituto opera trabajando con pequeños grupos de campesinos que demuestren un genuino interés por la tierra, en lugar de crear colonias en áreas remotas y reclutar colonos. Sin embargo, no todos los proyectos de desarrollo son pequeños. Uno de los proyectos más recientes, Coto Sur con 18,678 hectáreas, es más grande que cualquiera de los proyectos anteriores incluyendo las colonias. Este proyecto comprende diversos grupos de campesinos, formados en parte por ex-trabajadores de la United Fruit Company. En los planes trazados se incluye el desarrollo de zonas del Astua Pirie (26,400 hectáreas) y la reserva de Chambacu (140,800 hectáreas). Los factores críticos que afectan este proyecto, son precisamente el interés de los campesinos y el desarrollo de la infraestructura y no el tamaño en sí.

Otro proyecto implementado por el Instituto bajo este nuevo programa es el que comprende a los propietarios sin títulos. Debemos señalar que gran número de campesinos en Costa Rica no poseen título legal sobre su propiedad, creándoles serias dificultades cuando se ven precisados a recurrir a los créditos bancarios y también causándoles gran inseguridad. Como resultado, el Instituto ha tratado de emplear procedimientos en la entrega de títulos, sumamente modernos y altamente eficientes, para poder de esta manera, reducir la magnitud del problema lo más rápidamente posible. Este programa ha sido posible en gran medida debido a préstamos obtenidos de los Estados Unidos.

El Instituto estima que alrededor de 45,000 de las 81,562 fincas que existen en el país (cifras de 1973), no poseen títulos legales. De estas fincas, alrededor de la mitad (20,000 — 25,000) están concentradas en ocho zonas (Nicoya, Santa Cruz, Cañas,

CUADRO No. 3

PROGRAMA DE EMPRESAS AGRICOLAS CAMPESINAS

Nombre del Asentamiento	Tamaño en Hectáreas	Número de Familias
Empresas Comunes		
1. Cooperriocanas	309	44
2. Coopetulga	30	20
3. Coopetaba	43	21
4. Coopedanta	97	20
5. Coopezamora	324	22
6. Coopetrapez	185	23
7. Coopesilencio	589	53
8. Coopecerritos	284	21
9. Coopegitablada	1,355	21
10. Coopebelén	24	40
11. Coopevaquita	394	21
12. Colonias	1,192	21
13. Alianza	871	59
14. Bernabela	243	31
15. Coopetumo	156	38
16. Coopelsable	317	42
17. Coopeliberación	83	20
Subtotales	6,505	517
Parcelas Individuales		
1. San Luis	1,157	59
2. Thesalla*	633	75
3. Paso Agrea*	1,608	34
4. Buenos Aires	73	27
5. Parruas	116	31
6. El Control	517	39
7. Coto Sur	18,678	300**
8. Las Vueltas	840	120
9. Aguila	70	6
10. Río Frío	1,250	144**
Subtotales	24,942	835
TOTALES	31,447	1,352

FUENTE: ITCO, Departamento de Planificación (archivos)

* No tienen cooperativa. Todas las otras poseen cooperativas de producción y/o mercadeo.

** Estos proyectos todavía se encuentran en proceso de formación. Estos datos pertenecen a estimaciones de fincs de 1976.

Upala, Puriscal-Parrita, Providencia, Valle del General y Coto Brus). Las otras se encuentran diseminadas por el resto del país y no se encuentran sujetas a los programas de titulación que se efectúan por medio de la fotografía aérea. La meta del Instituto es otorgar los títulos a los propietarios de estas fincas en el menor tiempo posible. En 1976, fueron otorgados 11,396 títulos, abarcando un área de 179,893 hectáreas o sea el 14% del área total sujeta al programa de titulación. El programa está avanzando rápidamente y casi se encuentra a punto de concluir.

El Impacto que ha tenido la Reforma

Durante 1970, el Instituto desplegó intensos esfuerzos para revitalizar el Programa de Reforma que se hallaba estancado. ¿Cuáles fueron sus logros globales hasta esa fecha? Estos pueden ser medidos de dos formas: primero, determinando la proporción de población campesina afectada por la reforma, y segundo, determinando el impacto que ha tenido la reforma sobre aquellos campesinos que fueron ya beneficiados por el Instituto.

La desigualdad en la distribución de la tierra ha venido afectando a Costa Rica desde hace tanto tiempo y ha crecido tantísimo, que antes de que se sienta cualquier impacto significativo, se requerirán grandes montos de capital y energía humana. Costa Rica es un país pequeño y posee un área de 50,900 kilómetros cuadrados. De esta área, alrededor del 61% (3.122,456.1 hectáreas) se encuentran destinadas a la agricultura según el censo de 1973. En 1976, el Instituto entregó 66,859 hectáreas (2%) de tierra en fincas. En 1973 existían 145,255 familias campesinas sin tierras, de las cuales 2,574 (1.7%) han recibido tierras bajo los programas del Instituto. Estas cifras revelan claramente lo mucho que todavía queda por hacer en favor del campesinado sin tierras.

Poco es lo que se ha investigado con relación al impacto que ha tenido la reforma agraria. Sin embargo, en un estudio llevado a cabo por William C. Thiesenhusen (1975) en Chile, compara 56 familias campesinas en 1964 y en 1970 en cuatro proyectos de reforma⁴⁾. De este estudio se concluyeron dos hechos importantes: Primero, el ingreso por hectárea aumentó alrededor del 10% por año, lo que prácticamente duplicaba el ritmo de crecimiento en la producción agrícola de Chile. Un hecho más significativo aún lo constituye el hecho de que el ingreso bruto por familia representaba el doble del percibido por un trabajador asalariado que ganaba el salario mínimo. El segundo hallazgo revela que la reforma también trajo consigo un sorprendente resultado: la distribución del ingreso se hizo más desigual entre los campesinos afectados por la reforma, ya que un número sustancial de campesinos mostró una fuerte mo-

4) Ver también el estudio preliminar de Thiesenhusen (1966).

vilidad ascendente mientras que otro grupo experimentó poca o ninguna. Thiesenhusen (1975: 325) enfatiza lo siguiente: "algunos expertos al escribir sobre la reforma agraria asumen que los adjudicatarios progresan más o menos en la misma medida, lo cual no es cierto; algunos progresan considerablemente mientras que otros se estancan".

En Costa Rica se intentó reproducir el análisis de Thiesenhusen. Para tal efecto, se llevaron a cabo dos estudios. El primero de éstos fue realizado en 1973 e incluyó un total de 263 campesinos sin tierra sacados de una muestra de 531. El segundo estudio se efectuó en 1976 e incluyó solamente campesinos pertenecientes a los proyectos del Instituto exclusivamente (colonias, empresas comunales y programas de parcelación⁽⁵⁾). Estos no son los mismos campesinos que fueron entrevistados en diferentes momentos y por tanto, no estamos tratando con un diseño de estudio tipo panel. Más bien estamos viendo dos grupos diferentes de campesinos y asumiendo un tipo de diseño cuasi-experimental de antes y después. Los campesinos sin tierra representan el grupo antes de recibir asistencia del Instituto. Las diferencias en el ingreso se asumen como resultado del proceso de reforma una vez efectuados los ajustes necesarios. La mejor forma de asegurar el máximo de comparabilidad entre las dos muestras, es usando la sugerencia de Thiesenhusen, de comparar el ingreso actual con las cifras del salario mínimo. De esta manera podemos concluir con cierta precisión lo que los campesinos de 1973 percibirían en 1976, mediante simple comparación del salario mínimo.

Los resultados que Thiesenhusen encontró para Chile también son válidos para Costa Rica. Primero, la reforma aumenta sustancialmente los ingresos. En 1973, el salario mínimo era de 72 colones por semana. La muestra tomada en 1973 de campesinos sin tierra, señaló que el ingreso total por familia (incluyendo las entradas del jefe de la familia, más todo el ingreso aportado por los restantes miembros y entregados al jefe), promediaban 96 colones, o sea 25% sobre el salario mínimo establecido. En la muestra tomada en 1976 de campesinos beneficiarios, el ingreso total percibido por familia sumaba alrededor de 201 colones o sea 51% sobre el monto del salario mínimo fijado en 120 colones. Podemos apreciar, por tanto, que los campesinos adjudicatarios se encontraban ganando considerablemente más que los campesinos sin tierra.

Si seguimos el modelo de Thiesenhusen y comparamos el ingreso bruto, las diferencias son aún más dramáticas. El ingreso anual por familia campesina sin tierras para 1973, asciende al equivalente de US\$ 510 por año, mientras que los campesinos adjudicatarios percibieron la sorprendente suma de

(5) Ambos estudios fueron conducidos por el autor. La muestra de campesinos sin tierra fue tomada con la ayuda del "Social Science Research Council". Detalles de dicho estudio pueden encontrarse en Seligson (1974: 1975; 1977) y Booth y Seligson (1976).

US\$ 2,610 por año. Cuando estas cifras del salario mínimo son ajustadas a la tasa del 40% de inflación para el período de tres años, los campesinos adjudicatarios se encuentran percibiendo tres veces más que lo que perciben los campesinos sin tierras.

La desigualdad en el ingreso también aumentó en la muestra de campesinos adjudicatarios de forma similar a lo que ocurrió en Chile. Si aplicamos el índice de Gine sobre desigualdad a los datos sobre el ingreso familiar, encontramos que el índice resulta de 25 entre los campesinos sin tierras y de 34 entre los campesinos adjudicatarios. Por tanto, se produjo una tendencia hacia la desigualdad. Sin embargo, en contraposición al modelo de Chile donde los pobres se volvieron más pobres y los ricos más ricos, emerge un modelo diferente en Costa Rica. Aquí encontramos que un porcentaje más pequeño de campesinos adjudicatarios se encuentra por debajo del salario mínimo en comparación con los campesinos sin tierras. Entre los campesinos desposeídos, el 30.5% de la muestra se encontraba en niveles inferiores al salario mínimo, mientras que de los campesinos adjudicatarios, solamente el 18.9% percibía ingresos inferiores a dicho monto. Al otro extremo de la distribución es donde encontramos que se da la mayor desigualdad. Si tomamos el porcentaje de la muestra que gana más del doble del salario mínimo, encontramos que solamente el 15.5% de campesinos sin tierra se encuentran a este mismo nivel, mientras que el 21.2% de los campesinos adjudicatarios de la muestra ganan esta misma cantidad. Finalmente, cuando examinamos el 1% más alto de la distribución, encontramos que los campesinos sin tierras más ricos ganan 4.1 veces el salario mínimo, mientras que el 1% más alto de los campesinos adjudicatarios se encuentran ganando 14.3 veces el salario mínimo.

Lo que parece haber sucedido en la Reforma Agraria Costarricense, es que no solamente los campesinos adjudicatarios como un todo se han beneficiado, sino que algunos de ellos han mejorado sus ingresos considerablemente. El impacto de la reforma es aún más notorio entre aquellos campesinos beneficiarios de los programas que recibieron sus tierras hace por lo menos 4 años. Esos campesinos perciben ingresos que promedian un 9% más alto que toda la muestra de campesinos adjudicatarios. Lo que sucede es que a medida que transcurren los años, los campesinos que recibieron tierras del Instituto son capaces de aumentar los rendimientos de sus fincas y por tanto aumentar sus ingresos. Probablemente, el factor principal que lleva a producir estos elevados rendimientos se deba al hecho que cuentan con asistencia técnica y facilidades crediticias.

Además de los datos económicos con respecto al impacto de la reforma, es posible examinar los datos referentes a la actitud para poder estudiar el impacto real que ha tenido el Programa de Reforma sobre los campesinos. Al analizar las tendencias en las actitudes psico-sociales, podemos apreciar con

claridad lo que le sucede al campesino una vez que le ha sido otorgada la tierra. Los Cuadros del No. 4 al No. 7 comparan las actitudes de una muestra de 753 campesinos que recibieron tierras del Instituto con una muestra de 262 campesinos sin tierras.

El impacto de la reforma en las actitudes es sorprendente. Los datos revelan que los campesinos que recibieron tierras del Instituto confían mucho más en el gobierno, tienen una visión mucho más positiva del futuro y se encuentran políticamente más claros que los campesinos que no poseen tierras. Estos últimos se muestran pesimistas con relación al futuro y también más impotentes frente a la vida.

En el Cuadro No. 4, podemos apreciar la gran confianza que demuestran en el gobierno los campesinos beneficiados por el Instituto. En cada una de las siete preguntas formuladas, respondieron la mayoría de las veces mostrando gran confianza, comparadas con las respuestas más negativas proporcionadas por los campesinos desposeídos. Aunque puede decirse que en un caso los resultados no son estadísticamente significativos. El modelo de respuestas para las preguntas individuales en el Cuadro No. 4, es sumamente revelador. En las cuatro primeras preguntas, donde se les pide evaluar el desempeño del gobierno y de los funcionarios públicos, es donde se pueden apreciar las diferencias de opinión más pronunciadas entre los campesinos adjudicatarios y los campesinos sin tierras. Es lógico y comprensible que los campesinos que han recibido tierras sientan que, al menos en una instancia, el gobierno está desempeñándose bastante bien. En consecuencia, tenemos que más del doble de "campesinos adjudicatarios" piensan que el gobierno los está ayudando, hecho que no ocurre con la mayoría de campesinos sin tierras, que por el contrario piensan que el gobierno los perjudica (pregunta No. 1). De igual manera, cerca del doble de los campesinos del Instituto están dispuestas a asegurar que el gobierno obra correctamente, mientras que cerca del doble de campesinos desposeídos piensan que no puede confiarse en que el gobierno obrará correctamente (pregunta No. 2).

CUADRO No. 4

COMPARACIONES DE LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO*

	Campeſinos sin tierras N—283	Campeſinos Adjudicatarios (N—753)
1. Piensa usted que lo que el gobierno hace, le ayuda a usted, le perjudica, o ni le ayuda ni le perjudica		
ayuda	20.2%	40.5%
ninguno de los dos	43.3	46.9
perjudica	36.5	12.6
	$p < .001$	
	$Tau c = .32$	
2. ¿Cuán a menudo piensa usted que uno puede confiar en que el gobierno actuará correctamente? Piensa usted que se puede confiar en él casi siempre, casi nunca o algunas veces?		
casi siempre o algunas veces	35.7	65.0
casi nunca	64.3	35.0
	$p < .001$	
	$Tau b = .29$	
3. Algunos dicen que el gobierno no está interesado en los problemas de gente como usted. Otros dicen que el gobierno está interesado en los problemas de gente como usted. Qué es lo que usted piensa?		
interesado	46.1	71.5
no está interesado	53.9	28.5
	$p < .001$	
	$Tau b = .26$	
4. Piensa usted que entre los funcionarios públicos la mayoría no tienen la preparación necesaria para el puesto que desempeña, o que la mayoría sí tiene la preparación necesaria o que no existen algunos que sí la poseen y algunos que no poseen dicha preparación?		
la mayoría está preparada o sólo algunos	73.0	89.2
la mayoría no está preparada	27.0	10.8
	$p < .001$	
	$Tau b = .27$	
5. Diría usted que el gobierno está interesado en solucionar los problemas de la mayoría de los costarricenses, o que solamente está interesado en los problemas de algunas familias importantes?		
en la mayoría	36.3	45.9
sólo familias importantes	63.7	54.1
	$p < .01$	
	$Tau b = .09$	

	Campeſinos sin tierras (N=263)	Campeſinos Adjudicatarios (N=753)
6. Diría usted que el gobierno malgasta gran cantidad del dinero que la gente paga por medio de los impuestos, solamente un poco de ese dinero, o parte de ese dinero?		
mucho	60.2	56.4
algo	17.7	28.3
poco	17.7	8.4
nada	4.4	4.9
	p < .001 Tau c = .28	
7. Piensa usted que entre los funcionarios públicos existen muchos que no son honrados, algunos que no son honrados o que existen unos pocos que no lo son?		
pocos o algunos que no son honrados	66.7	69.3
la mayoría no son honrados	33.3	30.7
	p - ns	

* Incluye preguntas directamente comparables en las dos encuestas. Porcentajes incluyen solamente los datos no faltantes. El total N varía debido a los datos faltantes.

También podemos apreciar que más del 25% de los campesinos adjudicatarios piensan que el gobierno sí se encuentra interesado en ellos, no así los campesinos sin tierras (pregunta No. 3). Mientras que la mayoría de ambos grupos de campesinos sienten que los servidores públicos se encuentran preparados para los cargos que desempeñan, más del doble de los campesinos sin tierras piensan que dichos empleados no se encuentran calificados (pregunta No. 4).

El impacto de la reforma en las actitudes es sorprendente. Los datos revelan que los campesinos que recibieron tierras del Instituto confían mucho más en el gobierno, tienen una visión mucho más positiva del futuro y se encuentran políticamente más claros que los campesinos que no posean tierras. Estos últimos se muestran pesimistas con relación al futuro y también más impotentes frente a la vida.

En el Cuadro No. 4, podemos apreciar la gran confianza que demuestran en el gobierno los campesinos beneficiados por el Instituto. En cada una de las siete preguntas formuladas, respondieron la mayoría de las veces mostrando gran confianza, comparadas con las respuestas más negativas proporcionadas por los campesinos desposeídos. Aunque puede decirse que en un caso los resultados no son estadísticamente significativos. El modelo de respuestas para las preguntas individuales en el Cuadro No. 4, es sumamente revelador. En las cuatro primeras preguntas, donde se les pide evaluar el desempeño del gobierno y de los funcionarios públicos, es donde se pueden apreciar las diferencias de opinión más pronunciadas entre los campesinos adjudicatarios y los campesinos sin tierras. Es lógico y compren-

sible que los campesinos que han recibido tierras sientan que, al menos en una instancia, el gobierno está desempeñándose bastante bien. En consecuencia, tenemos que más del doble de "campesinos adjudicatarios" piensan que el gobierno los está ayudando, hecho que no ocurre con la mayoría de campesinos sin tierras, que por el contrario piensan que el gobierno los perjudica (pregunta No. 1). De igual manera, cerca del doble de los campesinos del Instituto están dispuestos a asegurar que el gobierno obra correctamente, mientras que cerca del doble de campesinos desposeídos piensan que no puede confiarse en que el gobierno obrará correctamente, (pregunta No. 2). También podemos apreciar que más del 25% de los campesinos adjudicatarios piensan que el gobierno sí se encuentra interesado en ellos, no así los campesinos sin tierras (pregunta No. 3). Mientras que la mayoría de ambos grupos de campesinos sienten que los servidores públicos se encuentran preparados para los cargos que desempeñan, más del doble de los campesinos sin tierras piensan que dichos empleados no se encuentran calificados (pregunta No. 4).

En las restantes preguntas relativas a la confianza en el gobierno (preguntas del No. 5 al No. 7), se le pide al campesino que efectúe evaluaciones que vayan más allá de su propia experiencia personal. Es en esta área donde los niveles de confianza de ambos grupos son mucho más similares. Por tanto, cuando se les pregunta si el gobierno está interesado en solucionar los problemas de algunas familias importantes, las respuestas de los campesinos adjudicatarios fueron sólo ligeramente más favorables en cuanto a afirmar que el gobierno se encontraba interesado en la mayoría más que los campesinos sin tierras (pregunta No. 5). De la misma manera existe muy poca diferencia entre ambos grupos respecto a la visión que tienen del gobierno con relación a la utilización del dinero proveniente de los impuestos, (pregunta No. 6); tampoco existe una diferencia estadísticamente significativa con relación a la visión que poseen los campesinos con respecto a la honestidad de los funcionarios públicos. El modelo global de respuestas a las preguntas relativas a la confianza es claro; los campesinos beneficiarios evalúan más positivamente el desempeño del gobierno que los campesinos que no poseen tierras.

Los investigadores a menudo consideran a los campesinos seres incapaces de actuar políticamente (Banfiel, 1958) es decir, sin habilidad para organizar sus comunidades ni lograr una acción política efectiva. Por otra parte, yo he sostenido que esta caracterización es inexacta (Booth and Seligson, 1976) y que los campesinos sí poseen un elevado sentido de la eficacia más allá de lo que generalmente se cree. El interés del presente análisis es comparar los niveles de eficacia dentro del sector campesino. Según lo podemos apreciar en los cuadros No. 5 y 6, existen diferencias agudas entre los campesinos sin tierras y los campesinos adjudicatarios. En ambos cuadros se mide la eficacia

de dos formas diferentes y ambas medidas indican idénticas conclusiones. En el cuadro No. 5, medimos la eficacia pidiendo al campesino que coloque el contexto de sus respuestas en una serie de preguntas concernientes a los problemas en sí y a la forma de solucionarlos en su pueblo.⁽⁶⁾ La primera pregunta del Cuadro No. 5 demuestra que mientras el 55% de los campesinos sin tierras son capaces de reconocer el problema más serio que afecta su población, tenemos que más del 86% de los campesinos del Instituto se encuentran capaces de precisarlo. El resto de las preguntas del Cuadro No. 5 revelan diferencias similares entre las dos muestras. Los campesinos del Instituto se encuentran mucho mejor informados acerca de cómo surgió el problema y de cómo podría ser solucionado. También tienen una participación más activa en la búsqueda de una solución (pregunta No. 4) que los campesinos sin tierra. Podemos concluir que los campesinos adjudicatarios perciben en grado más elevado el sentido de eficacia política que los campesinos desposeídos. Las comunidades compuestas por campesinos adjudicatarios se ven mucho más interesados y activas en tratar de solucionar los problemas locales y, por tanto, podemos esperar un mayor activismo comunal en estos asentamientos. Por otra parte, las comunidades habitadas por campesinos sin tierras se caracterizan generalmente por una actitud de "dejar que el otro se preocupe por ello".

La segunda medida de eficacia política está detallada en el Cuadro No. 6. Esta medida está compuesta por preguntas que exploran el sentido de eficacia de los encuestados con relación a las instituciones gubernamentales. En la primera pregunta se pide su percepción en cuanto a la eficacia del gobierno local (municipalidad). Al encuestado se le pregunta qué haría si la municipalidad emitiera una ley que ellos consideraran injusta. La mayoría de ambos grupos de campesinos expresaron que tratarían de hacer algo al respecto: sin embargo, el 40% de los campesinos sin tierras afirmaron que no harían absolutamente nada, mientras que solamente poco más del 17% de los campesinos beneficiados por el Instituto respondieron de esta manera (pregunta No. 1). De igual forma, los campesinos beneficiarios se muestran mucho más optimistas con respecto al éxito que tendrían los esfuerzos que la comunidad puede hacer para detener esa ley. Solamente un 4.3% de campesinos adjudicatarios piensan y sienten que serían incapaces de detener la ley, en comparación con un 24.9% de campesinos sin tierras que piensan de esta manera. La última pregunta de la serie pide al campesino que imagine cómo sería tratado él en una oficina del gobierno. Aquí podemos apreciar cómo el contacto que han tenido los campesinos adjudicatarios con instituciones gubernamentales

(6) Las preguntas de este Cuadro forman una escala válida de Guttman. Para mayores detalles sobre este método de medición de la eficacia véase Seligson (1976).

CUADRO No. 5
COMPARACIONES DE LA EFICACIA POLITICA I*

	Campesinos sin tierras (N = 263)	Campesinos Adjudicatarios (N = 753)
1. Todas las comunidades tienen problemas, es decir, cosas que dificultan la vida de las personas. ¿Cuál es el problema más serio en esta población? (Escribir el nombre de la población:)		
mencionan problema	55.5%	85.7%
no mencionan ningún problema	44.5	14.3
	$X^2 \triangleleft .001$ Tau b = .33	
2. En su opinión, cómo surgió este problema?		
responden	53.2	30.7
no responden	46.8	19.3
	$X^2 \triangleleft .001$ Tau b = .29	
3. Qué podría hacerse para solucionar este problema?		
responden	49.0	75.6
no responden	51.0	24.4
	$X^2 \triangleleft .001$ Tau b = .29	
4. Ha tratado usted de ayudar a solucionar dicho problema?		
sí, he ayudado a solucionarlo	25.5	19.4
no, no he ayudado a solucionarlo	74.5	80.1
	$X^2 \triangleleft .001$ Tau b = .25	

* Incluye preguntas directamente comparables en las dos encuestas. Los porcentajes incluyen solamente los datos no faltantes. El total N varía debido a los datos faltantes.

mentales, aparentemente ha sido mucho más satisfactorio que el que han tenido los campesinos sin tierras. Más de la mitad de los campesinos beneficiados por el Instituto piensan que sí recibirían una atención satisfactoria en una oficina del gobierno, mientras que poco menos de la quinta parte de los campesinos sin tierras sienten que serían tratados en forma satisfactoria. De las respuestas a estas preguntas podemos deducir claramente que los campesinos beneficiados se consideran con mayor capacidad de influir en los funcionarios gubernamentales que los campesinos sin tierras.

CUADRO No. 6
COMPARACIONES DE LA EFICACIA POLITICA II*

	Campesinos sin tierras (N = 263)	Campesinos Adjudicatarios (N = 753)
1. Supongamos que se está debatiendo una ley municipal que usted considera injusta y perjudicial para su comunidad. Qué piensa usted que puede hacer al respecto?		
hacer algo (protestar, declararse en huelga, etc.)	50.6%	82.6%
no hacer nada	49.4	17.4
	$p < .001$ $Tau h = .43$	
2. Si un grupo de vecinos deciden hacer el esfuerzo de detener la ley, qué oportunidad piensa usted que tendría de lograrlo? Tendrían una buena oportunidad, regular o casi ninguna?		
buena oportunidad	40.6	75.0
regular oportunidad	34.5	20.7
casi ninguna oportunidad	24.9	4.3
	$p < .001$ $Tau c = .38$	
3. Supongamos que existe un asunto que usted deberá tramitar en una de las oficinas del gobierno. Si usted trata de explicar su problema a la gente de dicha oficina, cree usted que le prestarán mucha atención, poca atención o ninguna atención?		
Mucha atención	16.5	56.5
poca atención	65.5	38.0
ninguna atención	18.0	5.5
	$p < .001$ $Tan c = .25$	

* Incluye preguntas directamente comparables en las dos encuestas. Los porcentajes incluyen solamente los datos no faltantes. El total N varía debido a los datos faltantes.

La serie final de preguntas que serán analizadas se refieren a la orientación del individuo hacia el futuro. Por esto queremos decir aquellas actitudes que reflejan la manera en que el encuestado reacciona ante los retos de un mundo en cambio; algunos son optimistas y creen que pueden hacer frente a estos desafíos porque el hombre controla su destino, mientras otros se sienten impotentes frente a el futuro porque creen que éste se halla predeterminado de antemano.

En el Cuadro No. 7 están contenidas las preguntas que exploran la orientación hacia el futuro de ambos grupos de cam-

pesinos. Una vez más podemos apreciar con claridad el impacto de la Reforma. Las preguntas 1 y 2 están presentadas en forma general para medir las actitudes subyacentes hacia el futuro. La primera pregunta revela que mientras ligeramente menos de la mitad de los campesinos sin tierras piensan que uno se forja su propio destino, más del 85% de campesinos adjudicatarios respondieron de esta manera. De igual forma, aunque las diferencias no son tan marcadas como en la pregunta anterior, casi dos tercios de los campesinos desposeídos piensan que el éxito en la vida depende más de la suerte que del individuo, mientras que sólo la mitad de campesinos adjudicatarios respondieron de esta manera. Estas dos primeras preguntas generales, sirven como base para preguntas más específicas (3, 4 y 5) que proponen una situación particular y piden al campesino que responda. La primera pregunta, que se relaciona con una situación hipotética con respecto al valor de hacer planes, revela que mientras ligeramente poco menos de la mitad de campesinos sin tierras piensan que es inútil hacer planes, menos de un quinto de campesinos del Instituto creen que es inútil hacer planes. La siguiente pregunta en esta serie (pregunta No. 4) demuestra que cerca de tres veces más de campesinos sin tierras que campesinos del Instituto, creen que los métodos de cultivo deben permanecer inalterables. La pregunta final (pregunta No. 5) demuestra que los campesinos sin tierras están más inclinados que los campesinos del Instituto a depender de la religión más que en la medicina para curar sus enfermedades. Todas las preguntas de esta serie indican que existe un enfoque mucho más positivo del futuro entre los campesinos adjudicatarios.

CONCLUSIONES

La Reforma Agraria en Costa Rica ha recorrido un largo trayecto desde 1949. El Instituto ha dejado atrás los errores del pasado y está orientado hacia un programa mucho más efectivo. Más aún, la reforma está marchando más aceleradamente. Quizá lo más importante es que existe una clara evidencia del impacto positivo de la reforma; el ingreso ha aumentado y las actitudes son más positivas.

A pesar de los éxitos del programa de reforma, todavía queda una interrogante central ¿se ha hecho lo suficiente para atenuar la extensa y gradual corriente de movilidad descendente del campesino? La respuesta a este punto deberá ser negativa. Sin embargo, existen evidencias de que se está haciendo un esfuerzo más vigoroso. Se están considerando varias secciones de una nueva legislación y la actual administración la ha asignado a la reforma una alta prioridad. La próxima década será crucial en la determinación del futuro del campesino costarricense.

COMPARACIONES DE LA ORIENTACION HACIA EL FUTURO*

	Campesinos sin tierra (N = 263)	Campesinos adjudicatarios (N = 753)
1. Algunos dicen que uno ya nace con su destino; otros dicen que uno es el que se forja su propio destino. Qué cree usted?		
Uno se forja su destino	48.6%	85.5%
ya nace con un destino	51.4	14.5
	$p < .001$ $Tau b = .39$	
2. Algunos dicen que el éxito en la vida depende más en la suerte que en el individuo. Otros dicen que el éxito en la vida depende más en el individuo que en la suerte. Según usted en qué depende más?		
en el individuo	34.5	49.8
en la suerte	65.5	50.2
	$p < .001$ $Tau b = .15$	
3. Dos hombres se encuentran hablando de la mala suerte que un amigo de ambos ha tenido. Este amigo, a pesar de hacer planes para mejorar la producción de su finca ha fallado. Uno de estos dos hombres dice, "Es mejor no hacer planes porque la mayoría de las veces estos se desvanecen como el humo". Pero el otro no estaba de acuerdo y dijo, "Es muy importante hacer planes." Cuál de los dos piensa usted que está en lo correcto?		
Es importante efectuar planes	53.6	83.9
es inútil efectuar planes	46.4	16.8
	$p < .001$ $Tau b = .32$	
4. Dos agricultores están discutiendo sobre la forma cómo lograr una mayor cosecha de café. Uno de los agricultores dijo, "Debemos cambiar nuestra forma de cultivar café". El otro respondió: "Debemos continuar como antes". Qué piensa usted		
cambiar de método	70.7	89.9
seguir igual que antes	29.3	10.1
	$p < .001$ $Tau b = .24$	

5. La esposa de un hombre se encuentra gravemente enferma. Qué deberá hacer? Conseguir la medicina primero y después rezarle a Dios, o deberá rezar primero y después conseguir la medicina?

medicina	40.2	61.7
rezo	59.8	38.3
	$p < .001$	
	$\text{Tau } b = 22$	

* Incluye preguntas directamente comparables en las dos encuestas. Los porcentajes incluyen solamente los datos no faltantes. El total N varía debido a los datos faltantes.

REFERENCIAS SOBRE LAS OBRAS CITADAS

Libros y Artículos

- Acuña, Miguel. El 48. San José; Lehmann, 1974.
- Aguilar Bulgarelli, Oscar R. Costa Rica y sus hechos políticos de 1948 (Problemática de una década). San José; Editorial Costa Rica, 1969.
- Araujo, José Emilio G. Ed. La empresa comunitaria: una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano. San José: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1975.
- Araya Pochet, Carlos. "El desarrollo económico y social de Costa Rica a partir de 1821." En Oscar Aguilar Bulgarelli, Ed., El desarrollo nacional en 150 años de vida independiente. Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio": Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Historia y Geografía No. 12. 1971.
- Banfield, Edward C. The Moral Basis of a Backward Society. New York; The Free Press, 1958.
- Bell, John Patrick. Características sociográficas de las regiones periféricas de Costa Rica. San José; Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 1974.
- Booth, John A., y Mitchell A. Seligson. "Dimensiones de la participación política entre los campesinos latinoamericanos: Un Análisis de dos Ejemplos Costarricenses." Informe presentado a la "Southwest Political Science Association Annual Meeting in San Antonio, Texas, Marzo, 1975.
- Busey, James L. Notes on Costa Rican Democracy. Boulder: University of Colorado Press, 1967.
- Diez años del ITCO. Suplemento de La Nación, 29 de octubre de 1972; pág. 19-35.
- Fernández, Mario E., y Anabelle Schmidt y Víctor Basauri. La Población de Costa Rica. San José; Editorial Universidad de Costa Rica, 1976.
- Flores, Edmundo. Land Reform and the Alliance for Progress. Princeton: Princeton Center for International Studies.
- Hill, George W. "The Agrarian Reform in Costa Rica." Land Economics 40 (february): 41-48, 1964.
- ITCO (Instituto de Tierras y Colonización). Labor realizada por el ITCO a 1974: Informe estadístico. San José ITCO, Departamento de Planificación, 1975.
- Johnson, Kenneth F. "Scholarly Images of Latin American Political Democracy in 1975", Latin American Research Review 11 (No. 2) (129-153), 1976.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Boletín estadístico agropecuario del MAG: No. 8, San José, 1973.
- Oficina Internacional del Trabajo. Situación y perspectivas del empleo en Costa Rica. Ginebra, OIT, 1972.
- PROCCARA (Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria). Las empresas asociativas campesinas. Tegucigalpa, D.C.: PROCCARA, 1975.
- Riisman, John. "Costa Rica: self images, Land Tenure and Agrarian Reform." College Park: University of Maryland (Ph.D. Dissertation), 1972.
- Salas Marrero, Oscar A. and Rodrigo Barahona Israel. Derecho Agrario. Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio": Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Jurídicas y Sociales No. 22, 1973.
- Seligson, Mitchell A. The Peasant and Agrarian Capitalisms in Costa Rica. Pittsburg: University of Pittsburgh Ph.D. Dissertation.
- Seligson, Mitchell A. Agrarian Capitalism and the Transformation of Peasant Society: Coffee in Costa Rica. Buffalo: State University of New York, Special Studies Series, 1975.
- Seligson, M. A. "Agrarian Policy in Dependent Societies: Costa Rica" Journal of Interamerican Studies and World Affairs, forthcoming, (May), 1977.
- Seligson, M. A. y Susan Berk. "The Linguistic Component of Socio Economic Status: Correlates of Peasant Participation in Costa Rica." Ms. 1976.
- Taylor, Charles Lewis and Michel C. Hudson. World Handbook of Political and Social Indicators, Second ed. New Haven: Yale University Press, 1972.
- Thiesenhusen, William C. "A cooperative Farming Project in Chile: A Case Study." Journal of Farm Economics 48 (May): 295-308, 1966.
- Thiesenhusen, W.C. "Chile's Experiments in Agrarian Reform: Four Colonization Projects Revisited." American Journal of Agricultural Economics 56 (May): 323-330, 1975.