

LAS ORGANIZACIONES FRENTE A LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COSTA RICA: UNA RELECTURA HISTÓRICA DE LAS ESTRATEGIAS DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS DE LA REGIÓN HUETAR NORTE¹

*Nadia Rodríguez
Elodie Maître d'Hôtel*

Abstract

In Costa Rica, like in many Central-American countries, the liberalization process has led the State to withdraw from market regulation and to open national economy to foreign markets. In the agricultural sector, effects of economic liberalization are patent, and agricultural policies have been mostly set aside in favor of macroeconomic policies aimed primarily at developing international trade. Thus, a broad range of actors are facing this situation in different ways: on the one hand, for some of the existing and new actors, liberalizations reinforces their activities (e.g.: many rural producers' organizations); on the other hand, new actors such as NGO's and private national and international companies have been entering the scene providing new services. In this article, from the standpoint of the Northern Huetar Region agricultural producers' organizations, we offer a retrospective look at the way relations among different actors have evolved and on the strategies followed by the producers' organizations to face the new scenario.

Resumen

Como en otros países de Centro América, en Costa Rica el proceso de liberalización se ha caracterizado por una reducción importante del papel del Estado como regulador y generador de las políticas públicas y por una rápida apertura económica de sus mercados. En el sector agrícola los efectos son notorios, hoy en día podemos decir que la mayoría de las políticas del sector han sido desmanteladas y en su lugar la política macroeconómica ligada al comercio exterior impone sus reglas. En consecuencia, los actores se diversifican: por un lado, se desencadenan acciones de nuevos y viejos actores sociales que se refuerzan en este proceso, es el caso de las organizaciones de productores, y, por otra parte, organismos como ONG's o empresas privadas nacionales y extranjeras entran en escena ofreciendo nuevos servicios. Este artículo, propone una mirada retrospectiva sobre la evolución de las relaciones entre estos actores, así como las estrategias que las organizaciones de productores adoptan para adaptarse al nuevo sistema, todo ello visto a través de organizaciones de productores de la región Huetar Norte.

1. Introducción

El objetivo de este artículo es hacer un paralelo entre la evolución de las políticas públicas en Costa Rica y las reacciones que estas suscitan en las organizaciones de productores agrícolas en una región específica. Durante los últimos cincuenta años la posición del Estado frente a la cuestión agrícola ha sido variable, pero sobre todo ha conocido una profunda transformación en las últimas décadas por la adopción del modelo neoliberal. Con ello, queremos identificar las diferentes estrategias de adaptación que han implementado las organizaciones mediante la ilustración de algunos casos y la proposición de una tipología que nos permite observar las grandes tendencias. En efecto, desde hace unos veinte años se observan cambios importantes en la agricultura de Costa Rica; una cifra que refleja esta transformación es el porcentaje de la población activa del sector que pasó de un 38,2%, en 1973, a un 19,4%, en el año 2000 (Estado de la Nación, 2002, p. 435). Esto no es sino un reflejo de los efectos de la liberalización que se caracteriza por una rápida desvinculación de las intervenciones públicas y la apertura de los mercados internos. Estos cambios obligaron a los pequeños y medianos productores a modificar profundamente los sistemas agrarios y a desarrollar nuevas estrategias de producción y comercialización y, por supuesto, a diversificar sus relaciones con nuevos actores públicos y privados. En este panorama, la tipología intenta rescatar la diversidad de las estrategias adoptadas por las organizaciones campesinas existentes y la eficacia de estas.

Como marco analítico proponemos un análisis socio-económico apoyado, por un lado, en el enfoque económico neo-institucional de North (1990) sobre el cambio institucional, según el cual las organizaciones tienen que actuar en un entorno definido por ciertas reglas del juego (instituciones). Así, frente a un cambio del entorno político, las organizaciones tienen que adaptarse, desarrollando nuevas estrategias. Por otro lado, queremos, desde un punto de vista sociológico, caracterizar el tipo de relaciones que en cada período se establecen entre el Estado y las organizaciones y ver cómo estas relaciones determinan las estrategias de las organizaciones, reflejando sus procesos de aprendizaje.

Para este análisis proponemos una periodización en tres fases que permite ver la evolución de las políticas y las reacciones de las organizaciones. La región Huetar Norte, que hemos escogido para este análisis, es la región más orientada hacia la producción agropecuaria, con 42% de población dedicada a esa actividad.² La región Huetar Norte tiene una serie de especificidades dentro de las cuales, podemos citar una importante riqueza en recursos naturales, una expansión relativamente reciente (mediados del siglo XX), fuertes movimientos migratorios del valle central de Costa Rica y de Nicaragua, una enorme variedad de productores y de producciones, al igual que numerosas iniciativas agrícolas y agroindustriales (Informe Regional Estado de la Nación, 1997). Por lo demás, la región refleja claramente la evolución de los sistemas de producción y los cambios ligados a la implementación de las políticas públicas. También es la región con mayor actividad agrícola del país y con una gran actividad organizativa.³

MAPA DE LA REGIÓN HUETAR NORTE CON LOS FLUJOS MIGRATORIOS
MÁS IMPORTANTES Y UBICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES
QUE FUERON NUESTROS ESTUDIOS DE CASO.



ALGUNOS DATOS DE LA REGIÓN HUETAR NORTE

9 821 km²

260 262 habitante.

Principales producciones agrícolas por cantón:

Upala: arroz, maíz, frijol, raíces y tubérculos, ganado, palmito, plátano, cítricos.

Guatuso: maíz, frijol, raíces y tubérculos, ganado, palmito, plátano, piña.

San Carlos: ganado, raíces y tubérculos, piña, caña de azúcar, plátano, plantas ornamentales.

Sarapiquí: plátano, ganado, plantas ornamentales, palmito, raíces y tubérculos.

Los Chiles: arroz, maíz, frijol, raíces y tubérculos, cítricos, ganado.

Los datos que presentamos en este artículo se apoyan en trabajos empíricos realizados en la región Huetar Norte dentro de un convenio firmado entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica y un organismo internacional de cooperación e investigación del gobierno Francés (CIRAD)⁴. Uno de los objetivos del convenio fue intentar fortalecer las capacidades de las organizaciones de productores, para lo cual se desarrolló un trabajo de diagnóstico con las organizaciones que nos permitieron conocer en profundidad cada caso. Las informaciones que aquí explotamos también son el fruto de entrevistas abiertas realizadas a representantes de varias organizaciones de la región.

2. Los años del Estado proteccionista (desde la década de los 40 hasta la primera mitad de los 80): una política que engloba toda la problemática agrícola y distribuye servicios a través de las organizaciones de productores

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Consejo Nacional de la producción (CNP) y el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) son las principales entidades responsables de la implementación de las políticas agrícolas que tenían por objetivo principal el autoabastecimiento alimentario para el país. Estas políticas nacionales fueron acompañadas por el apoyo de la cooperación norteamericana⁵ y se dedicaron al fomento de la producción nacional en dos direcciones:

- La distribución de tierras⁶ (con la creación del ITCO, para acompañar los movimientos migratorios y resolver conflictos legalizando las ocupaciones de tierra promovidas por movimientos precaristas).
- La modernización de la agricultura (con la creación del MAG para promover la investigación, asistencia técnica y crédito; el CNP para la fijación de precios, transformación y comercialización de los productos). El apoyo directo se dedica básicamente a los cultivos tradicionales destinados al consumo nacional (granos básicos, leche, carne), pero también a cultivos tradicionales de exportación (café y banano) (Masís y Rodríguez, 1994).

La política agrícola durante este período cuenta con múltiples instrumentos de acción que resuelven las incertidumbres ligadas a la producción y a la comercialización agrícola. Frente a esta situación son pocos los productores que ven la necesidad de organizarse; más bien es el Estado el que promueve las organizaciones, pues las ve como un medio de distribución de servicios. Frente a este Estado fortalecido, algunas cooperativas marcan la excepción, pues aunque fueron en gran parte promovidas y apoyadas por el Estado, con el tiempo se hacen independientes.

2.1 El desarrollo del cooperativismo

Desde los años 20, en Costa Rica se presentan movimientos campesinos, sobre todo ligados a la tenencia de la tierra. Ya en el periodo que nos atañe, es de destacar el movimiento campesino de 1943, que tiene como resultado la creación de una política de apoyo a las cooperativas de productores⁷. Con ello se da, a partir de los años 50, un gran empuje a esta forma de organización, como en otros países de América Latina. En Costa Rica esta política de fomento del cooperativismo está ligada a la llegada al gobierno del Partido Liberación Nacional, el cual tenía un proyecto favorable al fortalecimiento de la política de apoyo social. El cooperativismo había comenzado a desarrollarse en un primer momento (1930-1940) en torno a la producción de café y de caña de azúcar, que son los sectores más consolidados de la producción agrícola, y, posteriormente, tomarán un fuerte impulso las cooperativas lecheras (década de 1950). El desarrollo de esta forma asociativa permitió a estos sectores participar también en

otras funciones aparte de la producción, como la transformación y comercialización de sus productos (ver, por ejemplo, CoopeSarapiquí y CoopeDosPinos). Además, las cooperativas tradicionalmente ofrecían una gama amplia de servicios a sus miembros, por lo cual el cooperativismo contribuyó al mejoramiento de las condiciones de vida a nivel rural. Con ello las cooperativas se consolidan y, en el caso del café, estas logran insertarse de manera exitosa en los mercados externos. En la producción lechera destaca la cooperativa Dos Pinos, que mantiene hoy, prácticamente, el monopolio nacional de la producción lechera y de productos lácteos y tiene un posicionamiento importante en los mercados centroamericanos. El auge inicial de las cooperativas concierne sobre todo al Valle Central y su desarrollo en la Región Huetar Norte se dará de manera tardía; no obstante, cabe resaltar que cooperativas como la Dos Pinos han jugado un papel importante en el desarrollo de actividades productivas en la región.

COOPERATIVA DOS PINOS:

una organización iniciada por productores con apoyo del Estado, pero que busca su autonomía rápidamente y demuestra un crecimiento importante.

Hoy esta organización cuenta con más de 1300 afiliados en todo el país. Se fundó en 1945 por iniciativa de 25 productores, con el objetivo de comercializar mejor y en mayores cantidades la leche; a largo plazo se desarrolló como empresa productora de todo tipo de productos lácteos y hoy también ha desarrollado una rama de venta de agroquímicos. Esta empresa desde muy pronto buscó autonomía frente al Estado y hoy se puede decir que gracias a ella que se ha generado un proceso de modernización de la producción lechera.

COOPESARAPIQUÍ:

una organización de iniciativa campesina para la producción de café, que se benefició del apoyo del Estado

Esta organización cuenta con 420 afiliados del cantón de Sarapiquí. Fue fundada en 1964, por iniciativa de unos 40 productores de café quienes querían empezar a transformar ellos mismos el producto. Posteriormente cuenta con apoyo importante de parte del Estado en recursos técnicos y financieros.

Desde su creación trabaja en la transformación del grano de café y sirve como intermediaria para la distribución de servicios entre los afiliados y las instituciones públicas. En la década de los 90 empieza a incursionar en proyectos de conservación ambiental, también con apoyo del Estado, y a ensayar la exportación de manera directa por medio de proyectos de comercio justo y muy recientemente con la idea de producir café orgánico.

2.2 El nacimiento de un movimiento campesino⁸ en torno a la lucha por la tierra

Durante los años 50 y 60 se inició el proceso de colonización de la región Huetar Norte, que se consolidó en la década del 70, cuando la región comenzó a ser poblada masivamente por dos flujos migratorios. Uno conformado por desplazados del Valle Central, donde la tierra ya era escasa y costosa debido sobre todo al auge de la producción cafetalera. El segundo formado por inmigrantes nicaragüenses, que venían huyendo de la política represiva de la dictadura y, después de los 80, de la pobreza. Los

dos flujos migratorios se orientaron hacia la región en búsqueda de tierras cultivables, pues entonces aún era frontera agrícola, con lo cual la esperanza de muchos era colonizar nuevos territorios. Sin embargo, gran parte de la región estaba ocupada por grandes propietarios dedicados a la actividad ganadera, que mantenían una bajísima explotación de las tierras. La población inmigrante se instaló en estas propiedades, dando lugar a un fuerte conflicto que buscaba la adjudicación legal de las tierras ocupadas.

En un primer momento los movimientos fueron no solo apoyados, sino abiertamente impulsados por sindicatos nacionales y partidos políticos, principalmente por medio de la organización FESIAN que agrupaba a los precaristas del país (Román, 1993). Sin embargo, paulatinamente los movimientos se independizaron de las corrientes políticas. Una vez adquiridos los derechos sobre la propiedad, quienes se organizaron para la adjudicación de tierras, empezaron a formar nuevos grupos a nivel local e impulsaron el desarrollo de las nuevas comunidades creadas (ver ejemplo de APRODEGUA). Estas organizaciones, fruto del movimiento de lucha por la tierra, siguieron apoyando actividades en coordinación y lograron regularizar el conflicto y que se proclamara la repartición de tierras como una política nacional. Así, se creó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), que a lo largo de las década de los 60 y 70 se encargó de la compra y redistribución de tierras en el país⁹. La presión de los productores siguió siendo importante durante este tiempo, generalizando el mecanismo de las invasiones, lo cual llevó a que, a finales de los 60, ya no se hablara de colonias sino de asentamientos campesinos¹⁰ (Picado, 2005: 167). Posteriormente, desde 1975, los productores empezaron a negociar otro tipo de reforma agraria, que no solo repartiera tierras, sino que, además, garantizara la prestación de servicios y el desarrollo de las comunidades, reforma que solo se conseguirá hasta 1982 (Valdelomar, 1991, p. 102).

2.3 El Estado crea organizaciones para la distribución de servicios

Las instituciones públicas agrícolas (ITCO, MAG, CNP) fueron creadas para proporcionar servicios, como asistencia técnica, extensión agrícola, comercialización y crédito a los productores. Desde finales de la década del 60, las instituciones adoptan la estrategia de distribuir estos servicios por medio de organizaciones de productores que ellas promovían. Por ejemplo, en la región Huetar Norte sólo a finales de los años 70 abrió el MAG Agencias de Servicios Agrícolas en algunos distritos para dar servicios de extensión agrícola directamente a los productores; paralelamente, promovió la creación de Centros Agrícolas Cantonales (CAC) ligados a cada una de las agencias. Los CACs son organizaciones conformadas por productores, pero de iniciativa y estructura estatal; en la junta directiva participa un representante del MAG, uno del Banco Nacional y otro de la municipalidad. Estas estructuras buscaban agrupar un número importante de productores para dirigir hacia ellos los esfuerzos de los servicios nacionales de extensión (ejemplo, CAC de Sarapiquí).

En el mismo sentido, el ITCO, buscando consolidar las comunidades creadas a partir de la política de repartición de tierras, empezó a promover la creación de Asociaciones de Desarrollo en todo el país. En la región Huetar Norte las primeras aparecieron en los años 70 y en algunas ocasiones se vieron enfrentadas a las organizaciones que se crearon por iniciativa de los líderes de las luchas por la tierra. La idea del ITCO

CAC DE SARAPIQUÍ:
una organización creada por el Estado y que a pesar de ser hoy independiente
no logra hacerse autónoma

La organización cuenta con 140 afiliados y tiene un marco de influencia que abarca todo el cantón de Sarapiquí. Fue creada en 1975 por el Ministerio de Agricultura y está conformada en su mayoría por pequeños productores beneficiarios de la política de repartición de tierras. Desde su creación sirvió para distribuir servicios y crédito provenientes de las instituciones públicas. Ha desarrollado proyectos en el área de la conservación ambiental y un proyecto importante de producción y comercialización de plátano. Desde 1999 cuenta con estatus de asociación independiente del Estado, pero la relación sigue siendo de dependencia. Hoy la organización está impulsando la formulación de dos proyectos, uno de ganadería y otro de cultivo de pimienta, para lo que gestiona financiación con fondos estatales.

al promover estas asociaciones fue que el desarrollo local fuera autogestionado por las organizaciones movilizando apoyos de otras instituciones públicas en materia de servicios básicos (educación, energía, seguridad social, acueducto etc).¹¹

2.4 Creación de organizaciones para la captación de recursos externos

A partir de los años 60, la cooperación internacional empezó a invertir recursos para impulsar el desarrollo en América Latina; en Costa Rica estas inversiones se hicieron particularmente importantes a partir de los años 80 debido a la inestabilidad política de la zona. En la región Huetar Norte las ayudas provenientes de la cooperación se acentúan de manera importante por ser zona fronteriza con Nicaragua. Estos recursos fueron destinados al desarrollo de la estructura vial para facilitar el acceso y, en alguna medida, también para impulsar el desarrollo de las pequeñas comunidades de la región y limitar la influencia revolucionaria, ya que los cantones de Upala y Los Chiles eran y siguen siendo de las zonas más deprimidas del país. Los recursos fueron, en un primer momento, otorgados a las instituciones públicas para ser distribuidos entre los grupos¹²; por ello, a partir de esta época, se empieza a crear nuevas asociaciones para tener acceso a ellos, reforzando así la fragmentación¹³ de las comunidades campesinas y la situación e dependencia de los grupos.

Este período se caracteriza por la existencia de una política agrícola que busca responder a todas las necesidades de los productores: la relación entre los productores y el gobierno es de estabilidad. Sin embargo, esta estabilidad se debe a las garantías que brinda el Estado y a un alto grado de dependencia de los productores y de sus organizaciones de aquel. Así, la relación entre el Estado y las organizaciones es de subordinación, en la cual las organizaciones no tienen una estrategia de interacción con el Estado porque dependen directamente de él. Por su parte, el movimiento de lucha por la tierra que se sale de este esquema es controlado rápidamente por medio de la incorporación de la problemática a la política agraria, pero en un sistema donde se mezclan las demandas campesinas con los intereses de los partidos políticos. Por su parte, cabe

resaltar que al final de este período comienza a vislumbrarse una incipiente fragmentación de las organizaciones, fruto de la fragmentación institucional.

3. La transición hacia la liberalización y los nuevos desafíos para las organizaciones de productores de la región Huasteca Norte (de la segunda mitad de los años 80 a finales de los 90)

Sometidas a un proceso complejo de liberalización económica, las políticas agrícolas se desmantelan poco a poco¹⁴. El nuevo modelo de desarrollo tiene dos implicaciones mayores:

- Primero, el Estado se retira de los compromisos que había adquirido con respecto al apoyo al sector productivo y a los servicios que proporcionaba (MIDEPLAN, 1993). Entre 1983 y 1993, observamos que el presupuesto estatal para la agricultura disminuyó¹⁵ 63%, mientras en la década anterior se había duplicado; el CNP fue el ente más afectado por la disminución (SEPSA, 1998). Sin embargo, el retiro del Estado se hace de una manera diferente según las regiones consideradas. En la región Huasteca Norte, contrario a lo que sucede en la dirección nacional del MAG en los años 80, hay un aumento significativo en las actividades, en la financiación de proyectos y en el personal de la dirección regional del MAG y de las agencias de extensión (González, comunicación personal)¹⁶. Este aumento está ligado, primero, a la implementación del proyecto Pequeños Productores de la Zona Norte, financiado por el FIDA, y, segundo, al hecho que el Estado quiere fomentar la agricultura de exportación, mediante medidas de apoyo directo a la producción, lo que implica una inversión importante a nivel local.
- Segundo, el Estado se compromete con la apertura hacia los mercados externos. Con el programa llamado « agricultura de cambio¹⁷», las intervenciones públicas se dirigen claramente hacia una apertura acelerada, (i) explorando mercados de exportación de productos nuevos (yuca, naranja, piña, palmito, plantas ornamentales) y (ii) abriendo los mercados nacionales a la importación.
 - La apertura hacia la exportación se hace a través de medidas como subvenciones a las exportaciones y oferta de servicios específicos a la producción (investigación, asistencia técnica y crédito). En esto la política resulta ambigua, puesto que, por un lado, se insiste en que el Estado debe retirarse de la intervención en el funcionamiento de los mercados agrícolas y, por otro, mantiene actividades específicas de apoyo a la agricultura de exportación.
 - La apertura a la importación implica el abandono de algunos sectores tradicionales, dejando a los pequeños productores solos en una situación frente a la cual no son económicamente competitivos¹⁸.

Vemos así cómo las políticas agrícolas de este período de transición, además de ser residuales, son diferenciadas: observamos una reducción importante de las medidas de apoyo a la producción tradicional y una implementación de apoyos directos específicos a la agricultura de exportación en la que aparentemente el país puede ser más competitivo. Frente a estos cambios mayores, los productores reaccionan. Un movimiento y las organizaciones campesinas se estructuran frente a la liberalización, pero todavía buscando el apoyo estatal. Si bien el panorama heredado del período precedente evidenciaba una proliferación de organizaciones¹⁹ fragmentadas y dependientes del Estado, el período de transición acentuó esta problemática con su política diferenciada, dirigida al fomento de las exportaciones.

3.1 Estructuración de organizaciones campesinas en torno a la nueva política de exportación

El modelo propuesto dentro del programa «Agricultura de Cambio» requiere una inversión importante por parte del MAG para que los productores puedan incursionar en nuevos mercados y para que las organizaciones estén en capacidad de asumir los retos de la comercialización en el exterior. En este sentido, el programa del Estado de apoyo a las organizaciones resultaba ambicioso dado que estas no disponían de recursos materiales, ni de una metodología orientada a la constitución de grupos. Con ello, el MAG hace un esfuerzo importante, pero infructuoso, en el apoyo a iniciativas productivas dirigidas a la exportación (yuca, piña, palmito, etc.). En la región Huetar Norte estos cultivos empiezan a ser introducidos por programas del MAG durante los años noventa. Algunos de los casos estudiados involucrados en estas actividades nacieron por iniciativa de los productores, pero desencadenados por las facilidades propuestas como incentivo a las nuevas actividades y por la interrupción del apoyo a las actividades tradicionales (ver ejemplo de APROALE). Estas organizaciones continúan siendo dependientes desde el punto de vista técnico y financiero, reproduciendo el modelo de dependencia del período anterior que por de más dificulta la toma de compromisos de los productores frente a estas nuevas iniciativas colectivas.

De esta manera, se desencadena una nueva oleada de procesos de constitución de organizaciones, lo cual intensifica la problemática de la fragmentación de las organizaciones de productores. Como consecuencia, la competencia por recursos será la dinámica que marca las interacciones entre las organizaciones y contribuirá a la fragmentación de las comunidades campesinas que encontramos hoy. Por otra parte, la reproducción del sistema de dependencia traerá por consecuencia un debilitamiento de las organizaciones, limitando su eficacia y sus acciones. En el momento en que las instituciones se ven obligadas a retirarse paulatinamente del apoyo a las actividades agrícolas, muchas de estas organizaciones desaparecen y otras se mantienen como estructuras sin objetivos ni proyectos.

APROALE:

una organización que se crea para la producción de nuevos productos;
de iniciativa campesina, pero con una fuerte dinámica de dependencia.

Esta organización de productores cuenta con 75 afiliados del distrito de Pital. Fue creada en 1992 con la primera oleada de organizaciones dedicadas a la producción de piña. Posteriormente, también se incluyen productores de yuca (en el 98) y desarrollan infraestructuras para el procesamiento y comercialización de estos productos.

Como estrategia de comercialización recurren al establecimiento de contratos con empresas privadas como Dole e Intercosta. En los últimos años hacen algunas incursiones en proyectos de protección ambiental y también gestionan un proyecto con Reconversión Productiva (recursos del Estado). Desde el 2003 desarrollan, asimismo, actividades de capacitación para obtener certificaciones.

3.2 Consolidación de un nuevo movimiento campesino en protesta a la política liberal.

Mientras que las organizaciones en los ámbitos locales parecen ser dependientes de la nueva política estatal que busca la promoción de nuevas actividades, en el plano nacional se desencadena un movimiento de protesta frente a la adopción de las políticas liberales con la unión de varias organizaciones. Este movimiento, que se enfrenta a las políticas del Estado, surge en gran parte por iniciativa de las organizaciones y de los líderes que anteriormente habían dirigido las luchas por la tierra, con una participación fuerte de los líderes de la Región Huetar Norte. El movimiento logra estructurarse y, en su esfuerzo por llevar una lucha colectiva, las organizaciones crean la Coordinadora Agrícola Nacional (CAN), la cual encabeza un número importante de manifestaciones, movilización de los medios y algunas discusiones con el gobierno (Mora, 1989, pp. 22-23). Este período será decisivo, ya que nunca antes, ni después, el movimiento campesino se manifestó con tanta fuerza en Costa Rica y las relaciones Estado-productores se vuelven particularmente conflictivas²⁰. Organizaciones del ámbito nacional que hoy en días son voceras de los pequeños productores, como el sindicato Upanacional (ver ejemplo) y la Mesa Nacional Campesina, nacen en este período de reivindicación y son parte integrante y muy activa de la CAN. Los mayores resultados de estos esfuerzos colectivos se desarrollan entre 1986 y 1987. La última acción conjunta que realizan es una gran movilización, en 1987, que incluye una marcha campesina, ocupaciones y bloqueos viales. Durante los primeros años de la década de los 90, el movimiento se divide por diferencias entre los dirigentes, en el plano nacional la Mesa Nacional Campesina y Upanacional no han vuelto a unir sus esfuerzos (Aguirre, comunicación personal). Después de la ruptura cada organización elaboró una estrategia para defender su posición: Upanacional se refuerza como actor político y durante los 90 se convierte en el principal interlocutor del Estado (Román, 1993) y la MNC, por su parte, refuerza sus actividades reivindicativas en un primer momento. Con el tiempo las estrategias se modifican y hoy parecen haberse invertido.

3.3 Frente a los cambios impuestos por las políticas, las organizaciones de productores se encuentran aún limitadas para reaccionar

Aun con la adopción de las nuevas políticas en el ámbito nacional, la región tardó en sufrir los efectos directos de la política de liberalización. En un primer momento la región Huetar Norte conoció una ampliación de su servicio de extensión, el cual se orientó sobre todo a fomentar la transición hacia la agricultura de cambio. Durante el período de transición existe, entonces, un dinamismo importante en las organizaciones de productores que, de la mano de los servicios de extensión, poco a poco incorporan nuevas actividades. Sin embargo, los pequeños productores experimentan algunas dificultades para reaccionar. Por una parte, la inducción de las organizaciones y del trabajo en proyectos productivos no fue fácil. La mayoría de los productores de la región habían sido beneficiarios de la política de repartición de tierras, lo cual -como ya vimos- dio origen a comunidades campesinas altamente fragmentadas y con muy poca cohesión entre sus miembros; esto, ligado a una situación de dependencia, dificultó enormemente la formación de organizaciones y de proyectos productivos, pues los productores no tenían condiciones, ni suficiente confianza entre ellos para llevarlos adelante. Por otra parte, cada agencia de extensión promovió la creación de varias organizaciones sin intentar darle una coherencia a este nuevo sistema, es decir, sin desarrollar interacciones entre las organizaciones o entre comunidades. Las comunidades, por su parte, eran de reciente fundación y no tenían la capacidad de desarrollar otro tipo de alianzas e interacciones sociales que les permitieran fortalecer las iniciativas productivas o generar redes o acciones de negociación con otros sectores.²¹

En un segundo momento, como lo exigía la adopción de los planes de ajuste estructural, la presencia de las instituciones estatales empezó a reducirse paulatinamente. El Ministerio de Agricultura no redujo el número las agencias, pero sí el personal y, sobre todo, los medios de trabajo. Con ello, varias de las iniciativas organizacionales que había promovido el Ministerio no siguieron siendo acompañadas. Por otra parte, las transformaciones en las nuevas orientaciones no fueron solamente duras para las organizaciones, sino que también lo fueron para los funcionarios que en el campo se ocupaban de atenderlas; acostumbrados a los métodos anteriores de transferencia tecnológica unilineal (del técnico al productor), no supieron apoyar a las organizaciones conduciéndolas a un proceso de autonomización.

Las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de productores en este período de transición se caracterizan por dos dualidades. La primera es una estrategia diferenciada según el nivel de las organizaciones: en el plano local las organizaciones parecen dependientes de las iniciativas gubernamentales de apoyo a las nuevas producciones, pero en el ámbito nacional las organizaciones deciden tomar una actitud de reivindicación frente al gobierno. Esta estrategia muestra que mientras la actitud puede ser ambigua, la estrategia no lo es, ya que combina el mantener una relación de dependencia para entrar en nuevas actividades productivas y, en otro nivel, se lucha para obtener mejores condiciones para integrar estas actividades. Es entonces cuando se consolida de manera más importante el movimiento campesino en Costa Rica y se generan alianzas sin precedentes entre las diferentes organizaciones. La segunda dualidad consiste en que, por una parte, se mantiene una actitud "paternalista" (Trejos et al., 2004, p. 69)

frente a las organizaciones de productores, sobre todo de parte del personal de campo de las instituciones y, por otra, hay un enfrentamiento por las peticiones de las organizaciones del plano nacional que crean el movimiento de reivindicación. La respuesta a las demandas es igualmente ambigua, ya que se da respuesta a ciertas demandas, sobre todo aquellas de carácter puntual (Román, 1994) y se desatiende las de carácter estructural (Chávez, 2003). Estas dualidades también ponen en evidencia las diferencias que empiezan a aparecer en las organizaciones con respecto a su nivel de incidencia, diferenciando sus acciones a Nivel Regional-local y a nivel Nacional. En resumen, este período se caracteriza por una gran inestabilidad en las relaciones, características de todo proceso de transición. Los procesos de aprendizaje de este período, ligados al enfrentamiento con el Estado, van a ser determinantes para la puesta en marcha de estrategias posteriores y el posicionamiento de los actores una vez que se estabiliza la política liberal.

4. Las intervenciones públicas se fragmentan y las organizaciones de productores se hacen autónomas (de finales de los años 90 en adelante)

Mientras que en los períodos anteriores las actividades agrícolas estaban reguladas principalmente por medidas dirigidas por el MAG, hoy existen nuevas instancias públicas y privadas que implementan medidas que influyen de manera directa o indirecta en las actividades agrícolas²², lo que implica una "multisectorialidad" de los fenómenos ligados al desarrollo del sector rural.

- Nuevas formas de intervención en lo rural. (i) Las medidas públicas que conciernen el medio ambiente (Pago de Servicios Ambientales), lo social (programas de fomento del empleo rural) o incluso el turismo (programas de turismo verde) inciden cada vez más en el funcionamiento del sector agrícola y hacen que el MAG pierda su papel rector en el sector. Así, las formas de intervención en lo rural han sido radicalmente modificadas: antes se enfocaban directamente en las actividades de producción, mientras las actuales se enfocan más en las "externalidades positivas"²³ generadas por las actividades agrícolas. Además, en este período observamos un desarrollo de lo que podríamos llamar «políticas privadas», que corresponden a una transferencia de funciones del sector público hacia el privado (leche: la Cooperativa Dos Pinos, café: Instituto del Café) o a una imposición de regulaciones por parte de actores privados externos (normas EurepGap, Ley del bio-terrorismo) e internos (condiciones de calidad definidas por los exportadores).
- Nuevas instancias de decisión. Todas estas nuevas formas de intervención constituyen nuevas instancias de toma de decisión y –desde el punto de vista de los actores del medio rural– nuevos interlocutores. Así, el MAG deja de ser el interlocutor pertinente para varios aspectos de esta nueva ruralidad²⁴, mientras instancias como el Ministerio del Comercio Exterior, el Ministerio del Ambiente o el Instituto del Turismo empiezan a ser tomadas en cuenta por los productores y sus organizaciones.

- Nuevos niveles de implementación. Durante este periodo, a medida que se transforma la política, más se habla de la necesidad de crear espacios de decisión a nivel local. El discurso sobre la participación²⁵ busca la apertura de espacios y el reforzamiento de las capacidades de intervención de los actores sociales en las instancias de decisiones, tendencia también buscada por un proceso de descentralización que aún no se concreta pero del cual se habla.

Estas diversificaciones conjuntas hacen que la situación del sector agrícola se vuelva mucho más compleja y se traducen en una multitud de acciones dispersas. Esta situación nueva de fragmentación de las políticas lleva a las organizaciones de productores agrícolas a optar por nuevas posiciones. Por medio de la valorización de experiencias negativas y positivas experimentadas durante el período de transición, las organizaciones desarrollan estrategias que les permiten continuar funcionando en un nuevo contexto mucho más inestable e incierto, caracterizado por un Estado frágil, nuevas instancias de toma de decisión, nuevas exigencias para introducirse en los mercados externos y nuevos actores con los cuales interactuar.

4.1 Cambio en la política de apoyo y su efecto en el proceso de autonomización de las organizaciones de productores

Fueron muchas las organizaciones creadas y promovidas por el Estado en el período de la Agricultura de Cambio y también muchos los fracasos que enfrentaron estas iniciativas. Estos fracasos estaban ligados a la falta de continuidad en el apoyo técnico y financiero con respecto al impulso inicial que se les dio, a la situación de dependencia de las organizaciones, a la falta de investigación sobre los nuevos cultivos que se promovían y a la falta de conocimientos sobre los mercados en el exterior para ciertos productos. En el caso de la región Huetar Norte fueron importantes los fracasos con la producción de cacao, macadamia y palmito, productos impulsados por programas específicos del gobierno²⁶. Frente al fracaso de estas iniciativas y a las constantes presiones externas para que el gobierno abandonara por completo el apoyo a la producción nacional, las instituciones cambian sus programas de apoyo a las organizaciones. Para favorecer su retiro y la autonomía de estas, en la última década las instituciones adoptan metodologías participativas. Estas metodologías buscaban favorecer el compromiso de los productores con las organizaciones, ya que el sistema proteccionista anterior los había acostumbrado a una relación de dependencia.

Por otra parte, aunque se puede defender la tesis de que la utilización de la participación como estrategia de apoyo a las organizaciones tenía un fin democratizante de la relación Estado-organizaciones, pensamos que en el contexto de la implantación de una política liberal también buscaba reducir la inversión en los programas y repartir las responsabilidades frente a los éxitos o fracasos; en adelante, si las iniciativas productivas suscitadas por la participación dan o no los resultados esperados esto también concierne a los productores²⁷. Sin embargo, los alcances de estas metodologías son limitados, empezando por que las instituciones no tienen los recursos financieros ni humanos para poner en marcha una verdadera transformación de sus estructuras de trabajo. Todas las iniciativas de incorporar

nuevas actitudes de trabajo con los productores parecen insuficientes ya que hay demasiados aspectos sobre los cuales trabajar, desde la autoestima hasta los problemas de gestión y comercialización en el exterior. Las organizaciones, por su parte, no están acostumbradas a actuar de manera autónoma y a interactuar con otros actores diferentes a las instituciones estatales. Sin embargo, poco a poco van desarrollando nuevas capacidades de interacción y negociación, al tiempo que aprenden a resolver sus problemas de producción y de gestión. Algunas hoy en día lo logran gracias a la valorización de las experiencias anteriores y a la puesta en marcha de estrategias múltiples en las que alternan mecanismos de dependencia con mecanismos de negociación.

Por su parte, las organizaciones que a nivel nacional se habían consolidado en el período anterior avanzan hacia un proceso de negociación política. En la última década, los movimientos de protesta se redujeron de manera importante pero, paralelamente, las organizaciones lograron establecer mecanismos de negociación política como la elección de un diputado por parte de UPA Nacional, la creación de una comisión legislativa de asuntos agropecuarios con representación de las organizaciones de productores y la constitución de un foro agrícola permanente, bajo la dirección del MAG, en el que participan varias instituciones del sector. Sin embargo, esta estrategia ha sido criticada por algunos líderes que piensan que allí se llevan las políticas ya hechas y simplemente las consultan con las organizaciones para darles una validez. La verdad es que son pocas las garantías que se han conseguido para los productores en estos últimos años, aparte de negociaciones sobre aspectos puntuales. La Mesa Nacional Campesina participa hoy activamente en las discusiones sobre el TLC, la producción de transgénicos, la política de protección de la biodiversidad y la defensa de las semillas criollas. UPA Nacional, por su parte, está intentando posicionarse nuevamente con una estrategia más reivindicativa. No se ha puesto en marcha ninguna iniciativa colectiva para defender a los pequeños productores, lo cual también limita los alcances de cada una de las organizaciones. Por otra parte, estas organizaciones nacionales parecen estar cada vez más alejadas de sus bases, lo cual también les ha quitado mucha legitimidad. Las razones de este distanciamiento son múltiples: primero, las organizaciones locales y nacionales persiguen objetivos diferentes, dificultando así la comunicación entre ellas; y, segundo, los líderes regionales se trasladaron al nivel nacional, creando una ruptura y dejando a las bases sin líderes capaces de asumir los retos a nivel local.

4.2 Hacia una tipología de las estrategias que desarrollan las organizaciones.

Para terminar con la caracterización de las organizaciones en este periodo hemos querido proponer una tipología, que discutimos con base a nuestros estudios de casos. Los criterios que usamos son básicamente la autonomía financiera, técnica y de gestión de las organizaciones.

Las organizaciones autónomas

En primer lugar encontramos las organizaciones que deciden asumir solas el riesgo de entrar en el mercado liberalizado, la mayoría de estas organizaciones

están relacionadas con actividades de exportación que, a su vez, representan ventajas importantes frente a los productos tradicionales²⁸. Hay que decir que esta orientación es consecuencia de la promoción hecha por organismos del Estado en los períodos precedentes para la integración a los mercados de exportación. Sin embargo, la competencia es salvaje y la política de promoción de las exportaciones favoreció la creación de enormes empresas agroalimentarias nacionales y extranjeras que hoy son las que realmente se benefician con la política de apertura. Para sobrevivir en este sistema, dichas organizaciones optan por negociar con múltiples actores, como las mismas firmas privadas o con los organismos del Estado que aún les pueden brindar apoyos puntuales. Para llegar a esto los productores pasaron por un proceso de aprendizaje que les permitió consolidar conocimientos suficientes sobre la producción y desarrollar contactos con otros actores vinculados a la producción. Las organizaciones que adoptan esta estrategia son en su gran mayoría nuevas, pero agrupan a productores y dirigentes con amplia experiencia organizativa (por ejemplo, plantas ornamentales), lo que en parte explica los éxitos que encuentran. Revisando los casos estudiados, parece que existe una relación de causalidad entre el éxito de una organización y el hecho de que fue creada por iniciativa propia de los agricultores: en general, las organizaciones autónomas son las que asumen los riesgos y toman iniciativas. Sin embargo, aunque en mucho menor número, también hay algunas organizaciones antiguas que cambian la relación que anteriormente tenían con el Estado.

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE PLANTAS ORNAMENTALES
DEL DISTRITO DE LA TIGRA:

una organización que logra posicionarse de manera autónoma en un nuevo mercado de exportación.

Esta organización fue creada en el 2002 por iniciativa de 41 productores que decidieron agruparse para mejorar las condiciones de comercialización que les ofrecían intermediarios que compran plantas en la región. Esta organización logró movilizar importantes apoyos del Estado, pero con una intención férrea de salir adelante con la exportación, con o sin apoyo. Esta postura se debe a la actitud agresiva de algunos de sus directivos, quienes cuentan con una amplia experiencia en el tema organizacional, de modo que aun cuando la organización es joven, quienes la conforman han pasado por experiencias de aprendizaje que les permiten desarrollar estrategias para obtener recursos y autogestionar la organización. Hoy exportan a España y Japón y consiguieron que el Estado les compre una finca para ampliar la producción e instalar una empacadora.

Las organizaciones semiautónomas

En segundo lugar existen organizaciones que optan por una estrategia de dependencia, conservando prácticas que anteriormente utilizaban, pero esta vez dirigiendo sus demandas a diversos actores. La mayoría de estas organizaciones están

ligadas a la producción tradicional y buscaron luego diversificar sus actividades (nuevos productos o nuevas actividades). Estas organizaciones trabajan por proyectos, presentando sus iniciativas a las instituciones que pueden financiarlas, o, en sentido inverso, presentándose como candidatas a iniciativas lanzadas por las instituciones que financian proyectos. La estrategia de estas organizaciones consiste en la diversificación de actividades; es el caso de algunas organizaciones que conciben proyectos de protección ambiental, de agricultura alternativa o de turismo rural. Pero también existe una diversificación de relaciones e interlocutores de sus demandas que van desde las instituciones estatales que aún promueven proyectos con recursos limitados, hasta las empresas privadas, pasando por agencias de cooperación y organismos de apoyo no gubernamentales. La diferencia de esta estrategia de dependencia es que existe un cierto grado de autonomía en las iniciativas tomadas y en la búsqueda de recursos (ejemplo, APRODEGUA).

APRODEGUA:

una organización que se adapta a la evolución de las políticas públicas

Esta organización agrupa a 80 productores en el cantón de Guatuso, fue creada en 1995 a partir de una iniciativa anterior que había luchado por la tierra en los años ochenta. En un principio se dedicaron a la producción de frijol pero, con el paso a la agricultura de cambio, empezaron a promover el cultivo de la yuca. Posteriormente, integraron proyectos de agroforestería y protección ambiental y, últimamente, también llevan actividades ligadas a la promoción del turismo rural. Ha sido una organización que ha contado con múltiples apoyos, pero que sobre todo ha sabido explotar los contactos y la experiencia acumulada por sus líderes, quienes han sido muy activos en organizaciones de ámbito regional y nacional.

Las organizaciones dependientes

Para terminar están las organizaciones completamente dependientes, que se quedaron con el modelo anterior, en el cual esperan que sean las instituciones las que les propongan proyectos. Hay que decir que este tipo de organización prácticamente ha desaparecido del panorama de las organizaciones de productores en el plano nacional; sin embargo, existen algunas en el ámbito local que se han quedado de alguna manera bloqueadas en este sistema y que aún logran sobrevivir, más por la fuerza de los afiliados, de la costumbre y de la necesidad. Estas organizaciones todavía logran ganar algunas batallas debido a que en los planos regionales y locales, las relaciones todavía son muy personalizadas entre los representantes de las organizaciones y los representantes de las instituciones públicas. La mayoría de estas organizaciones están dedicadas a actividades productivas tradicionales destinadas al mercado interno.

PRESENTACIÓN SINTÉTICA DE LAS ORGANIZACIONES ESTUDIADAS

	Autónomas				Semi-dependientes	Dependientes
	Coope DosPinos	Coope Sarapiquí	Aproale	La Tigra	Aprodegua	CAC Sarapiquí
Creación	1945	1964	1992	2002	1995	1975
Iniciativa	Productores	Productores	Productores	Productores	Productores	Estado
Rubros productivos	Leche	Café	Pina Raíces y tubérculos	Ornamentales	Frijol Madera	Plátano Ganado
Vinculo al mercado	Mercado interior y exportación	Exportación	Exportación	Exportación	Mercado interior	Mercado interior
Vinculo al Estado	Débil	Débil	Débil	Débil	Fluctuante	Fuerte
Autonomía financiera	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Autonomía técnica	Sí	Sí	Sí	En algunas cosas aun no	No	No
Autonomía de gestión	Sí	Sí	Sí	Están empezando	Sí	No
Tipo de productores	Medianos	Pequeños	Medianos	Pequeños	Pequeños	Pequeños

En este período, asistimos a la puesta en marcha de nuevas formas de intervención en el ámbito rural que implican una diversificación de las instancias de decisión y, por lo tanto, también se diversifican las actividades y los interlocutores de las organizaciones de productores. Las organizaciones nacionales, por su parte, están más presentes en el ámbito político mediante una estrategia de negociación, pero pierden el contacto con la base. Todo este ambiente y la experiencia acumulada durante los años de la transición hacen que las organizaciones de base se posicionen frente a los nuevos actores adoptando tres tipos de estrategias: por un lado, algunas se quedan con el esquema de dependencia tradicional; otras, siguen siendo más o menos dependientes, pero diversificando sus actividades y los actores hacia los cuales dirigen sus demandas; y, finalmente, algunas entran en un proceso de autonomización y de inserción en la economía de exportación.

5. A manera de conclusión

De manera general, si nos fijamos en cada período establecido para el análisis, observamos tres situaciones diferentes de relaciones entre el Estado y las organizaciones de productores.²⁹

- En el primer período, la situación para los productores está asegurada mediante una forma de “pacto”³⁰ en que el Estado proporciona seguridad y la población, en su mayoría rural, contribuye a la estabilidad política que caracteriza el país. Los productores apoyan al gobierno y el gobierno apoya las demandas de los productores, como es el caso de la repartición de tierras. El entorno político beneficia a los productores que, por lo tanto, no desarrollan iniciativas propias.
- En el segundo período, la inestabilidad reina en las relaciones, el Estado cambia su política y la actitud de las organizaciones se vuelve más reactiva. El pacto Estado-productores agrícolas se deteriora, y los años 80 se caracterizan por una conflictividad social en el ámbito nacional. Pero en el ámbito regional las organizaciones siguen las políticas de cambio.
- En el tercer período, las instituciones y las organizaciones comienzan a adaptarse al entorno liberalizado. Las relaciones entre el Estado y las organizaciones obedecen más a un modelo de concertación y de busca de compromisos en la negociación de acuerdos: el pacto Estado/productores se restablece de una cierta forma. Algunas organizaciones desarrollan capacidades para diversificar por su cuenta tanto las actividades como sus relaciones con nuevos actores.

Sin embargo, no podemos concluir que existe una relación directa de causalidad entre las políticas y las reacciones de las organizaciones. Según hemos visto, las organizaciones disponen de un amplio margen de maniobra que utilizan para implementar estrategias que varían mucho frente a un mismo entorno político: hoy vemos que parte de estas estrategias es buscar más interacciones con el Gobierno, pero también buscar interacciones con otros actores y, en ello, cada una crea su propia red de relaciones. Creemos que la variedad de las estrategias implementadas por las organizaciones tiene que ver más con los procesos de aprendizaje, cuya velocidad y dirección pueden variar mucho entre las organizaciones. La primera constatación que podemos hacer es que el aprendizaje no es inmediato o que se genera en reacción a una situación positiva o negativa; se trata de un proceso gradual. Tomando el ejemplo del ritmo al cual las organizaciones se adaptaron al entorno económico, no podemos decir que la liberalización sea reciente; lo que sí es reciente, por lo menos en el caso de la Región Huetaar Norte, es que organizaciones de productores se introduzcan con éxito en los mercados externos. Para algunas organizaciones el proceso tomó hasta veinte años, mientras que para otras recientemente creadas el tiempo ha sido menor, pero en ellas hay dirigentes y productores que tienen más de veinte años de experiencia en la formación de organizaciones campesinas. Por otra parte, aún existen algunas organizaciones que hoy en día encuentran dificultades para romper el esquema de dependencia, con lo cual la adaptación todavía no se hace evidente. El segundo punto es que el proceso de aprendizaje toma vías diferentes, lo que en parte explica la variedad de las estrategias existentes. Las formas en que los actores en un entorno social y político se representan a sí mismos y las relaciones que establecen con otros marcan también la diferencia:

- Algunas organizaciones de productores orientan sus objetivos hacia la búsqueda de financiación de un proyecto productivo, lo cual muestra que se representan a sí mismas como sujetos de las políticas y programas estatales o de la cooperación. Y, paralelamente, la representación que se hacen del Estado (o de otros actores) es de proveedor de recursos. Con ello, sus estrategias tenderán a desarrollar las relaciones que les permitan conseguir este apoyo y ese objetivo, reproduciendo una relación de dependencia. Es el caso del CAC de Sarapiquí o el de Aprodegua.
- Por otra parte, otras organizaciones de productores se fijan objetivos más amplios, como el de mejorar sus medios de subsistencia, exportar, garantizar la supervivencia de los hijos en la actividad agrícola, etc. Fijarse estos objetivos los hace representarse como actores de su propio desarrollo y, a su vez, se representan al Estado, su apoyo y el de otros actores, como instrumentos para alcanzar sus objetivos reivindicando la autonomía. Es el caso de la Cooperativa Dos Pinos, CoopeSarapiquí, la Asociación de la Tigra y APROALE.

Hoy, la negociación de nuevos compromisos internacionales (TLC) y la imposición de normas privadas traen nuevos desafíos para las organizaciones. El estado de dependencia de algunas organizaciones amenaza su supervivencia. Aquellas que han logrado un mayor grado de autonomía parecen más preparadas para enfrentar los nuevos desafíos o desarrollar relaciones que les favorezcan para enfrentarlos, y algunas ya lo hacen. Creemos que su eficacia a largo plazo dependerá, por una parte, de sus capacidades para desarrollar procesos colectivos con otras organizaciones o con otros actores que les permitan negociar con las instancias de decisión públicas y privadas y, por otra parte, de su capacidad para adaptarse a las exigencias de los mercados externos en términos de calidad y diversificación de productos.

Notas

- 1 El artículo presenta algunos resultados de dos investigaciones doctorales que se desarrollan en el marco de un convenio de cooperación firmado entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), del gobierno de Costa Rica y el Centro de Cooperación Internacional de Investigación en Agronomía para el Desarrollo (CIRAD) del gobierno francés.
- 2 <http://www.mag.go.cr/regionales/hueratarnorte.html>
- 3 Es la segunda región con mayor número de organizaciones después de la central-occidental, según censo de organizaciones del MAG del 2000.
- 4 Centro Internacional de Investigación Agronómica para el Desarrollo.
- 5 Es preciso diferenciar dos momentos en la cooperación norteamericana, que corresponden a objetivos bien diferenciados. El primer periodo (años sesenta) corresponde al fomento de proyectos de desarrollo, en apoyo a instituciones públicas, con la constitución de la "Alianza para el Progreso". El segundo (finales de los años setenta e inicio del decenio siguiente) corresponde a medidas de apoyo directo cuyo objetivo era limitar la influencia Sandinista

de Nicaragua e invertir en infraestructuras para tener acceso a ese país; este aspecto es fundamental en la historia de la región Huetar Norte por su ubicación estratégica.

- 6 Entre 1962 y 1986, los programas públicos han dado 1 376 095 ha a cerca de 56 688 familias en todo el país (Mora Alfaro, 1994). En la región Huetar Norte, el proceso agrario empieza en 1963, con la creación de la primera colonia llamada "Trinidad", que abarcaba 2500 ha divididas en 212 parcelas (Picado, 2005:163). Hasta la fecha, cerca de 200 000 ha han sido repartidas a unas 18 000 familias (Rojas, comunicación personal). En los años 70, el ITCO buscó formas de fortalecer los asentamientos establecidos mediante el financiamiento de infraestructura y el mejoramiento de servicios de educación y salud (Weller, 1993).
- 7 Un antecedente importante fue la creación de asociaciones o 'sociedades' de caficultores, en Santo Domingo de Heredia, un par de décadas antes, que si bien no son cooperativas tenían ya algunas de sus características asociativas. (Samper, Comunicación personal)
- 8 Para un movimiento campesino utilizamos la definición de Marie-Rose Mercuaret y Dominique Gentil que lo hacen a partir de 5 características: debe tener autonomía intelectual y financiera, objetivos conscientes y explícitos, deben haber relaciones significativas (de negociación, de lucha, de solidaridad etc) con el Estado y el resto de la sociedad civil, una dimensión y un peso económico y político "suficiente" y una organización interna establecida. (Gentil y Mercoiret, 1991: 868)
- 9 No todos los productores instalados en las nuevas colonias del ITCO habían participado en la toma de tierras; algunos eran trasladados por el instituto de otras partes, muchas veces distantes (Picado, 2005: 164).
- 10 Entre 1970 y 1974 se instalaron más de 400 familias en la Zona Norte (Picado, 2005: 172).
- 11 En 1987, se identifican 54 asociaciones promovidas por el IDA (Valdelomar, 1991, p. 30).
- 12 El Proyecto Integral de Desarrollo de la Zona Norte (PIDZN) se inicia en 1983, durante la administración Monge, con fondos de la cooperación norteamericana (Picado, 2005 :1973).
- 13 Con el término "fragmentación" nos referimos al hecho de que las comunidades pierden la unidad que debería caracterizarlas; en efecto, la proliferación de grupos en diversos campos y que buscan captar recursos crea fuertes relaciones de competencia que terminan deteriorando las relaciones sociales. Más adelante, utilizaremos también el término "fragmentación" para caracterizar el resquebrajamiento de las intervenciones públicas.
- 14 El desmantelamiento de la política agrícola se produce de manera diferente según los cultivos: por ejemplo, es radical para los granos básicos (salida del Estado y apertura de los mercados de importación) y mucho más lento para la leche (sistema de fijación de los precios).
- 15 Estas reducciones se manifiestan en parte por la supresión de los efectivos de las instituciones del sector público agrícola: entre 1983 y 1993 contamos 780 supresiones de empleo en el CNP (-58%), 231 en el MAG (-35%) y 90 en el IDA (Mora Alfaro, 1994).
- 16 En el caso del IDA, a pesar de que se limitan sus recursos y facultades, es en la Zona Norte donde la institución adquiere mayor cantidad de tierra entre 1986 y 1994 (Picado, 2005:177).
- 17 La expresión fue formulada por Antonio Álvarez, Ministro de Agricultura, luego adoptada como forma genérica para denominar el proceso de transformación de la política agrícola con la adopción del modelo liberal.
- 18 Esto oculta un costo social para el país, ligado a la desaparición de los pequeños productores de granos básicos. Como ejemplo, en el cantón de Los Chiles había, en 1998, unos 400 productores de frijol, mientras en el 2002 solo quedan unos 200 (Maitre D'Hôtel, 2003).

- 19 En 1987, el INFOCOOP reconoce 458 cooperativas a nivel nacional, de las cuales el 61% son agrícolas y, de estas, 81% son cooperativas de caficultores. El MAG, por su parte, habla de 500 asociaciones de productores (Ramírez, 1989), de las cuales 208 están en la región Huetar Norte (http://www.mag.go.cr/regionales/p_hn_03-06.pdf)
- 20 Ya lo eran desde las luchas por la tierra; sin embargo, es en este periodo donde se produce una ruptura más importante, ya que el gobierno en esta ocasión no está en capacidad de responder a las demandas campesinas, como lo hacía en el periodo anterior.
- 21 Aparte de sectores como el café y la leche, cuyas organizaciones estaban ya consolidadas en este período.
- 22 Esto responde a un cambio en la visión sobre el desarrollo agrícola hacia una visión que tiende a buscar el desarrollo rural.
- 23 Estas “externalidades positivas” corresponden a los servicios que proporciona la actividad agrícola, que se ubican más allá del cuadro estricto de la producción (conservación del empleo rural, participación en el turismo, conservación de los paisajes...).
- 24 Sin embargo, una amplia mayoría de pequeños productores continúa dirigiéndose hacia el Ministerio, manteniendo el esquema «paternalista» al que estaban acostumbrados para la resolución de sus problemas puntuales.
- 25 Estos discursos nuevos son inspirados por los de las instituciones financieras internacionales.
- 26 Unos fracasos son en buena medida responsabilidad del Estado (palmito: falta de mercado, cacao: falta de conocimientos técnicos), pero también otros son responsabilidad de los productores, sobre todo por falta de experiencia en la gestión de proyectos y administración de recursos (que finalmente también puede ser visto como un efecto de la intervención paternalista del Estado frente a las organizaciones que limitó sus capacidades de aprendizaje).
- 27 Autores que tratan el tema desde A Meister (1977) han señalado también estas motivaciones en la promoción de la participación, sobre todo en lo que concierne a los programas promovidos por los organismos financieros internacionales.
- 28 Aquí encontramos un aspecto que merecería ser objeto de una discusión más amplia y es que dentro de nuestros casos no hay organizaciones autónomas o que también podríamos clasificar como exitosas en el contexto actual dedicadas a la producción agrícola para el mercado interno, estos casos existen; pero son raros.
- 29 Sin embargo, en la relación Estado-organizaciones en Costa Rica existe una constante a lo largo de los tres periodos que tiene que ver con una estrategia estatal particular de apoyo a la creación de *pequeñas organizaciones*; pero estos apoyos y los enormes recursos que se invierten no ayudan a fortalecer las organizaciones; así, sería importante reflexionar sobre el tipo de apoyo que se brinda y si su objetivo no es el de mantener un sinnúmero de pequeñas organizaciones dispersas, impidiéndoles así formar un gran bloque que se enfrente al Estado.
- 30 Esta noción de « pacto » entre el Estado y los sectores populares, pero sobre todo referida a la relación entre el Estado y los productores cafetaleros, es desarrollada y aceptada por algunos investigadores de la cuestión agraria en Costa Rica. (Solís, 1992: 383-405). Sin embargo, esta noción de pacto suscita cierta controversia al salir del ámbito cafetalero (Samper, comunicación personal), pero hemos decidido usarla ya que nos permite caracterizar de manera general la relación de oferta/demanda de servicios establecida entre Estado y productores.

Referencias bibliográficas

- Acuña M., Orozco J. (1997), *Fortaleciendo las perspectivas para el desarrollo sostenible en Costa Rica*. World Wide Fundación, Centro Internacional de Política Económica, Heredia, Costa Rica. 113 pp.
- Chaves, R. (2003), *Organizaciones campesinas y Estado en la política de reconversión productiva y apertura comercial: período 1997- 2001*. Tesis para optar al grado de licenciatura en sociología. UNA, Heredia, Costa Rica. 173 pp.
- Estado de la Nación (2002), *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible: noveno informe*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica. 366 pp.
- Fernández, M. (2004), *La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro*. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. 298 pp.
- Gentil y Mercoiret (1991) " Y a –t-il un mouvement paysan en Afrique noire?" *Revue Tiers Monde*. T XXXII. N° 128 pp. 867-886
- González M. (1998), *Balance de las reformas económicas para el sector agropecuario y perspectivas*. 18 pp.
- ICAFFE (1984), *Informe sobre la actividad cafetalera en Costa Rica*. Instituto del Café de Costa Rica, San José, Costa Rica. 59 pp.
- Maître D'Hôtel E. (2003), *Les organisations paysannes face à la segmentation des politiques publiques: le cas de la région Huetar Norte au Costa Rica*. Mémoire de recherche présenté pour l'obtention du DEA développement agricole, rural et agro-alimentaire. 112 pp.
- Mas[is G., Rodr[iguez C. (1994), *La agricultura campesina en Costa Rica: alternativas y desafíos en la transformación productiva del agro*. Ed. IDEAS, San José, Costa Rica.
- Mc Call, R. (1989), "La Alianza para el Progreso: una evolucion". En Ascher W., Hubbard A. (1989), *Recuperacion y desarrollo de Centroamerica*. Ed. Tomas Saravi, San José, Costa Rica. pp. 347- 360.
- Meister A. (1977) *Participation pour le développement*. Ed. Économie et Humanisme : les éditions ouvrières. Paris.
- Mora J. (1989), "Costa Rica: agricultura de cambio y producción campesina." *Revista de Ciencias Sociales*, n° 43, marzo. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

- Mora J. (1994), *Costa Rica: política agrícola y apertura económica en los años noventa*. Tesis para optar al grado de maestría en política económica. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. 31 pp.
- MIDEPLAN (1993), *El sector agropecuario y los programas de ajuste estructural*. Ministerio de Planificación, San José, Costa Rica. 28 pp.
- North D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Picado, W. (2005) "Políticas del IDA-ITCO en la Costa Rica rural. El caso de la región Huetar Norte." En Samper, M. (Comp.). *Trayectorias y Disyuntivas del Agro en la Zona Norte de Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales. UCR. San José 2005. Pp. 159 a 183.
- Ramírez J. (1989). *La participación campesina en organizaciones sindicales en Costa Rica, un estudio de UPA Nacional*. Tesis para optar al grado de licenciatura en antropología. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Rodríguez N. (2005), "Caracterización y diagnóstico de las organizaciones campesinas de la región Huetar Norte: una propuesta de fortalecimiento a través de la participación." En Samper, (comp.) *Trayectorias y disyuntivas del Agro en la Zona Norte de Costa Rica*. CIRAD. IIS-UCR. San José. pp. 141 a 158.
- Román, I. (1993), *Estilos de negociación política de las organizaciones campesinas de Costa Rica*. Tesis para optar al grado de maestría en Sociología UCR, San José, Costa Rica.
- Román, I. (1994), *¿Conciliación o conflicto? Luchas campesinas y democracia en Costa Rica*. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica.
- Solís. M (1992) *Costa Rica: reformismo socialdemócrata o liberalismo?* FLACSO. San José. 434 pp
- SEPSA (1998), *Política públicas para el desarrollo rural*. Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano, San José, Costa Rica. 56 pp.
- Trejos R., Pomareda C., Villasuso J. (2004), *Políticas e instituciones para la agricultura de cara al siglo XXI: replanteando las competencias de los Ministerios de Agricultura y los gremios*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica. 212 pp.
- Valdelomar, D. (1991), *Organizaciones campesinas y participación en el Instituto de Desarrollo Agrario*. Tesis para optar al grado de licenciatura en derecho. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Weller J. (1993), *La política agraria en Costa Rica: experiencias y perspectivas*. Maestría en Política Económica. Heredia, Universidad Nacional, 59 pp.

Páginas Internet visitadas

Página del Business Register, visitada el 01 abril del 2005: <http://www.busregistercr.com/sectoragricola/sectoragricola.asp>

Página del Ministerio de Agricultura y Ganadería, visitada el 01 de abril del 2005: <http://www.mag.go.cr/regionales/huetarnorte.html>

Página del Informe Estado de la Nación, visitada el 01 de abril del 2005: www.estadonacion.or.cr/Info98/nacion4/cap7-97b.html

Entrevistas

Aguirre, P.P.; Presidente de Mesa Nacional Campesina, marzo 2004.

Cambronero, V.; Gerente de APROALE, mayo 2003.

Espinoza J., Presidente de APRODEGUA, junio 2003.

Gómez, A.; Gerente de CoopeSarapiquí, abril 2004.

González, H.; coordinador nacional del Programa de Desarrollo Rural, abril 2004.

Poras, J.; Responsable y asociado del CAC de Sarapiquí, marzo 2004.

Rojas, C.; Presidente de la Asociación de plantas ornamentales de La Tigra, septiembre 2003.

Rojas, E.; Director Regional del IDA Huetar Norte, junio 2004.

Román, I.; Responsable Informe Estado de la Nación, septiembre 2005.

Solís, C.; Secretario General de UPANACIONAL, marzo 2004.

Vargas, C.; Gerente de la Cooperativa Dos Pinos Ciudad Quesada, abril 2004.