

Las bases de la política agraria liberal en Costa Rica. 1870-1930.¹ Una invitación para el estudio comparativo de las políticas agrarias en América Latina.

Dr. Ronny J. Viales Hurtado

rviales@fcs.ucr.ac.cr

1. Introducción: Costa Rica y los estudios sobre el liberalismo

La tendencia principal en el estudio del liberalismo costarricense, centroamericano y latinoamericano ha apuntado históricamente hacia su juicio a partir de los cánones del liberalismo clásico. Aun así, en nuestro país ya desde 1974 Eugenio Rodríguez planteaba que los “...liberales costarricenses tienen una mentalidad muy amplia que los distingue claramente de los liberales de otras latitudes”.² Aunque la distinción no debe ser tan tajante, al menos brinda la oportunidad de buscar juicios al liberalismo a partir de sus características históricas.

En los últimos treinta años, los estudios sobre el liberalismo costarricense se han enrumado en varias direcciones. En la década de 1970, los debates se centraron en la interpretación del liberalismo económico, enfatizándose el estudio del comercio exterior y del debate proteccionismo-librecambio³, llegando a generarse una buena cantidad de series de datos económicos que, hasta hoy, han sido poco retomadas. En las décadas de 1970-1990, el

¹Además de las fuentes secundarias, se analizan los Mensajes Presidenciales, las Memorias de Fomento y Agricultura; algunas revistas y folletos agrarios; los informes del Museo Nacional de Costa Rica y la Colección de Leyes y Decretos. El autor agradece la colaboración de Norman Durán en la recopilación de información para este trabajo. Este trabajo constituye el segundo capítulo de mi tesis doctoral, presentada en el Doctorado Interuniversitario en Historia Económica de la Universidad Autónoma de Barcelona, titulada: *Los liberales y la colonización de las áreas de frontera no cafetaleras: el caso de la región Atlántica (Caribe) costarricense entre 1870 y 1930*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2001. Para la elaboración de este trabajo se contó con el apoyo del Centro de Investigaciones Históricas de América Central y de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica. Agradezco la lectura detallada y los comentarios que hicieron a este trabajo el Dr. Ramón Garrabou, el Dr. Mario Samper K., el Dr. Héctor Pérez Brignoli y el Dr. Arodys Robles. El Dr. Garrabou fungió como director de mi tesis doctoral y el Dr. Robles me facilitó, además, material para el desarrollo de uno de los apartados que posteriormente se detalla.

²Rodríguez, Eugenio (Sel.) *El Pensamiento Liberal. Antología*, San José: Biblioteca Patria ECR, 1979, p. 9.

³En esta dirección podemos citar los trabajos siguientes: Calderón, Manuel. *Proteccionismo y librecambio en Costa Rica. 1880-1950*, Tesis de Licenciatura en Historia, UCR, 1976. Román, Ana Cecilia. *El comercio exterior de Costa Rica (1883-1930)*, Tesis de Licenciatura en Historia, UCR, 1978 y Albarracín, Priscilla y Héctor Pérez. *Estadísticas del comercio exterior de Costa Rica. Importaciones y Exportaciones (1907-1945)*, San José: Avance de Investigación del Proyecto de Historia social y económica de Costa Rica. 1821-1945, UCR/UNA, 1977.

prisma bajo el cual se observó al liberalismo fue prioritariamente la producción cafetalera, pudiendo caracterizarse de manera detallada al “país del café”.⁴

Ya en la década de 1990, el estudio del discurso liberal, del liberalismo político y de las naciones y el nacionalismo han dominado esta temática de estudio.⁵Inclusive, en la *Historia General de Centroamérica*, Arturo Taracena propone una periodización para el liberalismo y el poder político en esta región -para el interregno 1870-1929, o sea, lo que él denomina el “segundo período del liberalismo en Centroamérica”-, y plantea la existencia de tres fases: 1870-1899; 1900-1919 y 1920-1929, dado que éste “...no fue un proceso uniforme como tradicionalmente ha sido descrito”.⁶

Otro énfasis investigativo se ha centrado en los aspectos culturales del liberalismo, de acuerdo con el cual la noción de progreso "...implicaba una cultura asociada con lo urbano, europeizada y laica...El progreso se asoció, en la primera etapa del proyecto liberal (hasta

⁴ Cfr. Acuña, Víctor Hugo e Iván Molina. *Historia económica y social de Costa Rica (1750-1950)*, San José: Editorial Porvenir, 1991. Molina, Iván. *Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo*, San José: EUCR, 1991. Pérez, Héctor. *Breve Historia Contemporánea de Costa Rica*, México: FCE, 1997. Y para profundizar en los cambios sociales y técnicos de la producción cafetalera costarricense y centroamericana, así como en una comparación de las “revoluciones liberales centroamericanas” véanse los trabajos de Mario Samper: “Policultivo, modernización y crisis: paradojas del cambio técnico/social en la caficultura centroamericana”. En: *Revista de Historia*, No. 27, enero-junio 1993, pp. 111-145. “Café, trabajo y sociedad en Centroamérica, (1870-1930): una historia común y divergente”. En: Acuña, Víctor Hugo (Edit.) *Historia General de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras*, T. 4, 2a. de., San José: FLACSO, 1994. “Modelos vs. prácticas. Acercamiento inicial a la cuestión tecnológica en algunos manuales sobre caficultura, 1774-1895”. En: *Revista de Historia*, No. 30, julio-dic. 1994, pp. 11-40. “El estudio histórico comparado de las caficulturas latinoamericanas: breve reseña bibliográfica, con énfasis en el cambio tecnológico-social”. En: *Revista de Historia*, No. 31, enero-junio 1995, pp. 195-209, entre otros.

⁵Cfr. entre otros: Palmer, Steven. “Sociedad anónima, cultura oficial: inventado la nación en Costa Rica (1848-1900)”. En: Molina, Iván y Steven Palmer (Edits.) *Héroes al gusto y libros de moda. Sociedad y cambio cultural en Costa Rica (1750-1900)*, San José: Editorial Porvenir/Plumsock Mesoamerican Studies, 1992, pp. 169-205. Acuña, Víctor Hugo. “Nación y clase obrera en Centroamérica en la época liberal (1870-1930)”. En: *Avances de Investigación*, CIHAC/UCR, No. 66, 1993. Gólcher, Ericka. *Consolidación del Estado liberal: imagen nacional y políticas culturales (1880-1914)*, San José: Publicaciones de la Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica/UCR, 1993. Mora, Carolina. *Al progreso con libertad: la imagen de los Estados Unidos en el ideario del liberalismo costarricense (1880-1914)*, San José: Publicaciones de la Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica/UCR, 1993. Molina, Iván. “Los pequeños y medianos caficultores, la historia y la nación. Costa Rica (1890-1950)”. En: *Caravelle* (Francia), No. 61, 1993, pp. 61-73. Payne, Elizet. “La historia oficial. Orígenes de la historia liberal centroamericana (1830-1930)”. En: *Avances de Investigación*, CIHAC/UCR, No. 74, 1994 y Acuña, Víctor Hugo. “Historia del vocabulario político en Costa Rica: estado, república, nación y democracia (1821-1949)”. En: Taracena, Arturo y Jean Piel. *Identidades Nacionales y Estado Moderno en Centroamérica*, San José: EUCR, 1995, pp. 63-74. (Este trabajo vio la luz originalmente en 1993).

⁶Taracena, Arturo. “Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)”. En: Acuña, Víctor Hugo (Edit.) *Historia General de Centroamérica. Las Repúblicas Agroexportadoras*, T. IV, 2a. de., San José: FLACSO-Programa Costa Rica, 1994, pp. 167-253.

inicios del siglo XX), con la cultura francesa...hacia finales del siglo XIX y principios del XX se inicia el proceso, en Costa Rica, de penetración del modelo estadounidense".⁷

En términos del pensamiento agrario liberal, de la legislación agraria, de las políticas agrarias y de la colonización agrícola costarricense, no referidos exclusivamente al café, se destacan los trabajos de José Antonio Salas⁸ y Brunilda Hilje⁹, razón por la cual constituyen fuentes valiosas para el presente trabajo. Por lo demás, las políticas agrarias continúan siendo una veta interesante de estudio en nuestro país.

Las bases de la política agraria liberal no han sido estudiadas a profundidad en este contexto, dado que en la mayoría de las interpretaciones sobre la incorporación de Costa Rica al mercado mundial se han enfatizado otros factores, pero es válido dilucidar interrogantes tales como: ¿cuál era la concepción de progreso de los liberales? ¿cuáles planteamientos defendían los liberales en relación con el desarrollo del agro costarricense entre 1870 y 1930?, ¿hasta qué punto el monocultivo fue un principio defendido por el pensamiento agrario liberal? ¿qué elementos constituyeron la lógica de la política agraria liberal?

En esta oportunidad, el objetivo central es hacer un esbozo general de la política agraria liberal, para brindar elementos que permitan hacer una nueva periodización de la historia del agro costarricense, de manera tal que, en conjunto con investigadores de otras latitudes, se pueda construir una nueva interpretación de esta problemática.

Sin más preámbulo, iniciemos el periplo de la determinación de los elementos constituyentes del pensamiento y la política agraria liberal entre 1870 y 1930, pero antes hagamos un pequeño recorrido por los casos europeo y estadounidense, como contexto comparativo.

2. Políticas agrarias liberales y desarrollo de la agricultura en Europa y Estados Unidos.

⁷ Cuevas, Rafael. "Cambio cultural en Costa Rica (1821-1914)". En: Botey, Ana. Ma. (Coord.) *Costa Rica. Desde las sociedades autóctonas hasta 1914*, San José: EUCR, 1999, p. 451.

⁸ Salas, José Antonio. *Liberalismo y legislación agraria: Apuntes introductorios para el estudio de la colonización agrícola de Costa Rica durante el siglo XIX*, Escuela de Historia, Universidad Nacional: mimeo, s.f. Una versión más centrada en la expansión cafetalera de este trabajo es la siguiente: Salas, José Antonio. "La búsqueda de soluciones al problema de la escasez de tierra en la frontera agrícola: aproximación al estudio del reformismo agrario en Costa Rica 1880-1940". En: *Revista de Historia*, Número Especial, 1985, pp. 97-149.

⁹ Hilje, Brunilda. *La colonización agrícola de Costa Rica (1840-1940)*, San José: UNA/EUNED, 1991.

Para determinar las especificidades de la política liberal agraria costarricense entre 1870 y 1930, es atinente revisar el caso europeo y el caso estadounidense dado que en Centroamérica estos se tomaron, al igual que en otros aspectos, como el *modelo* a seguir en términos del desarrollo agrario.

Sin ahondar en el proceso teórico de construcción del pensamiento liberal, podemos señalar que la matriz de la que se origina este pensamiento de manera más directa necesariamente remite a los planteamientos de Adam Smith.¹⁰ En el pensamiento de Smith, el desarrollo se identifica esencialmente con el incremento en el ingreso real per cápita, idea que sigue dominando el pensamiento de los economistas del crecimiento.¹¹

Por otra parte, Robert Ekelund y Robert Hébert señalan que en la teoría del crecimiento de Smith, el factor central es la división del trabajo y destacan el planteamiento de la existencia de una “economía autorregulada” que funciona dentro de un sistema de mercado, en donde una fuerza básica es la búsqueda individual del beneficio.¹²

La simplificación de este planteamiento puede hacerse como sigue: a partir de la libre competencia, productores y consumidores se enfrentan en el mercado y el precio de las mercancías se convierte en un indicador de la escasez, que actúa a partir del juego de las leyes de la oferta y la demanda, generándose la posibilidad de una situación de equilibrio. La fuerza que actúa en esta vía es la “mano invisible”, surgiendo la idea de la existencia de mercados “autorregulados”. Este modelo se convierte en transhistórico, puesto que se generaliza sin tomar en cuenta la variable tiempo.¹³

¹⁰ Si bien existen múltiples interpretaciones sobre los elementos constitutivos de su propuesta, así como un sinnúmero de economistas con propuestas revisionistas o contrapuestas, nos parece interesante señalar una propuesta de articulación de las premisas de Smith dentro del pensamiento económico liberal. Siguiendo a Kenneth Boulding, cinco son las condiciones para el desarrollo económico en el pensamiento de Smith: "order and good government"; "improvement in transportation which is particularly important because of its effect on the extent of the market"; "the increase in productivity in food production, especially in agriculture"; el crecimiento de la población; "the increase in 'stock' or capital". Boulding, Kenneth. "Population facts in development economics". En: *Population and Development Review*, Supplement to Vol. 14, 1988, pp. 262-280.

¹¹ Cfr. Boulding, Kenneth. "Population facts in development economics". En: *Population and Development Review*, Supplement to Vol. 14, 1988, p. 262

¹² Cfr. Ekelund, Robert y Robert Hébert. *Historia de la Teoría económica y de su método*, 3a. ed., Madrid: McGraw-Hill Interamericana, 1995, pp. 105-133.

¹³ Para una crítica a este modelo Cfr. entre otros: Polanyi, Karl. *La Gran Transformación*, Madrid: Ediciones La Piqueta, 1989. (Versión original de 1944) y Bowles, Samuel. "Lo que los mercados pueden hacer y lo que no". En: *Correspondencia Socialista*, s.d.

Finalmente, este modelo tiene su complemento institucional. La no intervención estatal en la economía, el *laissez faire*, es un principio que teóricamente defendieron los liberales de fines del siglo XIX. El sustrato del principio parte del hecho de que:

*“...Smith plantea que los individuos a través de sus relaciones e intercambios, pueden llegar a definir una noción de justicia común, con independencia del poder político...El que los miembros de una sociedad puedan llegar a un acuerdo en torno al contenido normativo sin la mediación de una autoridad central significa, para Smith, que el Estado es, no el creador del orden social, sino sólo el garante a posteriori de que se cumplan las normas colectivas”*¹⁴

De lo anterior se desprende que el liberalismo debería aprehenderse en su dimensión político-económica, aunque en esta oportunidad nos centraremos en la discusión económica del sistema que legitima el capitalismo y la propiedad privada. Aun así, para matizar la cita anterior, debe quedar claro que como punto de partida histórico la “...acción estatal interventora, a pesar de las objeciones que se le han formulado, especialmente en tiempos recientes, sigue siendo considerada como la política adecuada para remediar o, al menos paliar, las graves desigualdades estructurales”.¹⁵ ¿Pero cómo se aplicaron estos principios en el desarrollo de la agricultura capitalista en Europa y Estados Unidos durante el siglo XIX?

Ramón Garrabou, analizando los elementos comunes de la política agraria europea en los siglos XIX y XX plantea que desde “...la etapa inicial, cuando se centró básicamente en la implantación del libre mercado de factores y en el reforzamiento de los derechos de plena propiedad, hasta la época reciente, en que la asistencia del Estado al sector agrario resulta imprescindible, se ha recorrido un largo camino....”¹⁶ y éste debe ser periodizado.

¹⁴Serrano, Enrique. “Liberalismo y justicia. Reflexiones sobre un debate inconcluso”. En: *Metapolítica* (México), Vol. 2, No. 6, abril-junio 1998, p. 7 (Versión HTML)

¹⁵Sermeño, Angel. “El renacimiento de los liberales. Una reflexión desde América Latina”. En: *Metapolítica* (México), Vol. 2, No. 6, abril-junio 1998, p. 7 (Versión HTML)

¹⁶ Garrabou señala además que cinco son los elementos básicos para un estudio renovado de las políticas agrarias: 1) los modelos tecnológicos disponibles en cada etapa histórica y susceptibles de ser aplicados; 2) la naturaleza de los mercados agrarios; 3) el modelo de sociedad agraria que se quiere construir y consolidar; 4) la actuación de los grupos sociales que pugnan por imponer sus intereses y 5) las medidas concretas adoptadas deberían ser vistas como el resultado de las tensiones e interacciones entre estos componentes fundamentales. Claro está, en cada etapa histórica unas variables pesan más que otras. Garrabou, Ramón. “Políticas agrarias y desarrollo de la agricultura española contemporánea: unos apuntes”. En: *Papeles de Economía Española*, No. 73, 1997, p. 141. En el caso particular de América Latina este tema no ha sido desarrollado de manera profunda; al menos en forma comparativa existen algunos trabajos “clásicos” utilizados como textos en la enseñanza universitaria. Cfr. además de los textos “estructuralistas latinoamericanos: Sandner, Gerhard y Hanns-Albert Steger. *América Latina. Historia, sociedad y geografía*, México: UNAM, 1987. (Edic. orig. alemán 1987) y García, Rigoberto et. al. *Economía y geografía del desarrollo en América Latina*, México: FCE, 1987.

Para contribuir con nuestro debate, es interesante sobre todo el seguimiento que se pueda dar a las formas y al contenido de la intervención estatal en el proceso de crecimiento agrario capitalista, teniendo como marco general el modelo de política agraria liberal.

Niek Koning¹⁷ aporta una periodización del desarrollo del capitalismo agrario del caso europeo y estadounidense en general, según la cual entre 1750 y 1930 en Europa se pueden identificar tres fases en términos de política agraria, sin perder de vista la relación industria-agricultura, ni los matices entre países.

Una primera fase, que abarca gran parte del siglo XIX hasta 1870, se caracterizó por "...eliminar el marco institucional heredado del Antiguo Régimen para crear las condiciones que permitieron la implantación y el desarrollo, sin ningún tipo de limitaciones, de un mercado de la tierra, del trabajo y de otros factores productivos, y de garantizar plenamente el derecho de propiedad privada".¹⁸

La participación gubernamental durante buena parte del siglo XIX en la promoción de mejoras del sistema productivo y en la potenciación del cambio técnico fue escasa, dada la creencia liberal de que estos cambios debían ser impulsados por los propios agricultores.¹⁹

Una segunda fase se inicia con la crisis finisecular (1873) y se extiende hasta finales del siglo XIX. En ésta, la formación de un mercado mundial de productos agrarios impactó en las economías europeas de manera negativa, dada la caída de precios agrarios que provocaron también una caída de beneficios y rentas.

Así:

¹⁷ Koning, Niek. *The failure of agrarian capitalism. Agrarian politics in the UK, Germany, The Netherlands and the USA, 1846-1919*, London and New York: Routledge, 1994.

¹⁸ Cit. pos. Garrabou, op. cit., p. 142. En el caso español, durante el "...siglo XIX hubo profundas transformaciones en el marco institucional de la agricultura. La desvinculación de los mayorazgos, la disolución del régimen señorial, la desamortización, la abolición del diezmo y la abrogación de los privilegios y la derrota de las mieses son algunas de ellas". Jiménez Blanco, José I. "Introducción". En: Garrabou, Ramón et.al., *Historia agraria de la España contemporánea. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, T. 3, Barcelona: Editorial Crítica, 1986, p. 9.

¹⁹ En el Reino Unido y en Holanda las organizaciones de agricultores piden ayuda para financiar un sistema de enseñanza agrícola o de granjas experimentales; en Estados Unidos e Italia estas iniciativas se consolidan hasta fines del siglo XIX. El Estado alemán aparece como más intervencionista al importar razas seleccionadas de ganado, maquinaria, organizar el crédito agrícola y también desarrollar estaciones experimentales, granjas modelo y escuelas agrícolas, pero la mayor parte de estas instituciones eran privadas, contribuyendo el gobierno con una pequeña parte de la financiación. Cfr. Koning, op. cit. En el caso español, "...la reforma agraria liberal...fue la de establecer un sistema defensivo del derecho de propiedad mucho más inexpugnable que en otros países europeos". Cfr. Garrabou, Ramón, op. cit., p. 143.

*"Mass migration and mechanization together led to a rapid expansion of the global area of commercial farming. From 1870 to 1910, the arable area in North America, Argentina, Uruguay and Australia increased from 82 million to 185 million hectares. Meanwhile, in Europe a development took place which some authors have called a 'Second Agricultural Revolution'. New inputs became available which allowed an escape from the confinements of an organic husbandry...There were also artificial fertilizers"*²⁰

El incremento en la oferta no estuvo acompañado por un incremento en la demanda de bienes agrarios, y la caída en los precios estuvo acompañada de salarios agrícolas crecientes. De esta manera:

*"Las dificultades de competir con la producción ultramarina eran debidas no sólo al hecho de que la relación tierra-hombre era más favorable en estos territorios que en el viejo continente...también influyó de forma decisiva el predominio en aquellos espacios de explotaciones familiares frente a la estructura organizativa dominante en las áreas más prósperas de Europa, es decir, la gran explotación cultivada por grandes arrendatarios que utilizaban trabajo asalariado...."*²¹.

Estas nuevas condiciones influyeron en la demanda de políticas agrarias por parte de los sectores dominantes o la "aristocracia terrateniente". Además, la explotación familiar "...empezó a perfilarse como el sistema más eficiente de organizar la actividad agrícola, y es significativo que en diversos países europeos surgieran movimientos de apoyo a la reforma agraria que reforzaran y consolidaran el peso de la propiedad y la explotación campesina".²²

Ante los límites de la *mixed farming* inglesa, se apostó por los fertilizantes industriales, la fuerza motriz fósil o inorgánica, las variedades de plantas y razas animales más eficientes y por los productos químicos efectivos en el combate de pestes y epidemias. Como condición para el cambio se tuvo que estar al día en términos de los avances teóricos de la química y la biología, básicamente de la genética y, además, la investigación y la experimentación tuvieron que desarrollarse de manera importante. Esto último no estaba al alcance del gran propietario y mucho menos del pequeño productor.

Evidentemente, la intervención estatal se convirtió en la fuerza motriz del nuevo modelo tecnológico. Por esta razón en "...esta etapa del desarrollo del capitalismo agrario el componente de la política agraria relativo al fomento de la producción adquirió mayor relieve. En la mayor parte de los países, el Estado organizó definitivamente centros de investigación y

²⁰ Koning, op. cit., p. 20.

²¹ Garrabou, op. cit., p. 143.

²² Ibid., p. 144.

de enseñanza agraria...que formaron un número creciente de profesionales y expertos, quienes desarrollaron una tarea sistemática de investigación, experimentación, consulta y extensión agraria...Aunque en estas actividades colaborasen asociaciones agrarias de diversa naturaleza, la iniciativa estatal fue decisiva".²³

La tercera fase va de fines de la década de 1890, con la recuperación de la crisis finisecular, hasta la primera posguerra. En ésta, las políticas intervencionistas en los precios, la regulación de la producción y subsidios para fomentar la producción, constituyen los instrumentos de política económica para la modernización de la agricultura europea. La tendencia principal es el retorno a las unidades productivas familiares, más claramente en Europa que en los Estados Unidos, aunque también se dan casos de recuperación de las grandes explotaciones.

Por otra parte, en el marco de la Primera Guerra Mundial "... none of the belligerent countries had created adequate stocks to secure food supply during a longer crisis"²⁴; esta situación de inseguridad alimentaria con demanda cíclica, por llamarle de algún modo, abrió un mercado estacional de bienes agropecuarios para la producción y exportación por parte de los países periféricos, trayendo como consecuencia una elevación de los precios de los bienes demandados y un estímulo para incrementar el área cultivada en los países que recibieron inmigración.

²³ Ibid., p. 144. De acuerdo con Koning, en este período se notan cambios significativos en las políticas agrarias de algunos países. En términos de las políticas de ingreso agrícolas, en Alemania, Holanda, Reino Unido y en Estados Unidos, se redujeron los impuestos sobre la agricultura. Las políticas de desarrollo agrícola fueron notables en Alemania -el subsidio de estaciones experimentales, la extensión agrícola, creación de instituciones de crédito agrario y la expansión de sistema educativo agrícola; avances importantes se dieron en Holanda y Estados Unidos y menos significativos en el Reino Unido. En términos de la reforma agraria, el Reino Unido llevó a cabo medidas a favor de las pequeñas explotaciones. En términos de las políticas dirigidas a los trabajadores del agro hubo pocos avances. Finalmente, en términos del corporativismo agrario, se dieron nuevas relaciones de negociación y cooperación entre el gobierno y las asociaciones agrarias. Cfr. Koning, op. cit., pp. 84-97. En el caso español, en el cual tradicionalmente se ha dicho que los latifundistas contribuyeron con el retraso de la agricultura, un grupo de investigadores ha demostrado que sí hubo intentos de cambio pero que estos toparon con limitaciones agroecológicas, institucionales y de clase. Señala Garrabou: "Uno de los tópicos más arraigados en las interpretaciones sobre la historia agraria española contemporánea es el del atraso...En los últimos años, nuevas investigaciones han obligado a modificar o como mínimo a matizar este tipo de análisis ya que han puesto de relieve que no todo en la agricultura española fue estancamiento e inmovilismo...aunque es cierto que muchas de estas transformaciones siguieron vías diferentes a la inglesa, erigida de una forma un tanto acrítica como el único e indiscutible modelo que habría de permitir el desarrollo del sector agrario". Garrabou, Ramón. "Sobre el atraso de la mecanización agraria en España (1850-1933)". En: *Agricultura y Sociedad* (España), No. 57, oct.-dic. 1990, pp. 41-42. Aun así, en varios estudios persiste la imagen del inmovilismo agrario español.

²⁴ Koning, op.cit., p. 155.

Aparte de estas características generales, países como el Reino Unido, Alemania, Holanda, Estados Unidos y España contaron con especificidades en términos de políticas agrarias, pero las generalidades nos permiten obtener un punto de comparación con el caso costarricense. En este sentido, es importante plantear algunos problemas relacionados con el estudio de las bases del liberalismo económico costarricense en el siglo XIX.

3. El pensamiento agrario liberal del siglo XIX en Costa Rica: algunos problemas básicos para su estudio.

El estudio del liberalismo -político y económico- ha producido una abundante literatura, la cual se ha visto incrementada en las últimas dos décadas dada la predominancia del paradigma neoliberal. Muchos de los trabajos recientes son apoloéticos y ubican los orígenes del neoliberalismo en el liberalismo decimonónico. Otros, por el contrario, desde diferentes corrientes críticas, someten a juicio esta corriente de pensamiento, de donde tenemos que:

“...one of the issues in the debate about the efficacy of the neoliberal strategy is the nature of the empirical evidence. Critics of the strategy emphasize that there is no historical precedent for free-market-based development of late industrializing countries. Supporters, on the other hand, highlight short-term economic achievements of countries following the neoliberal strategy. So far, however, these successes are much too selective and recent to provide sufficient evidence for the ability of the neoliberal strategy to generate sustained growth and development”²⁵

La búsqueda de las raíces y las contradicciones del neoliberalismo ponen sobre el tapete, nuevamente, la discusión sobre el liberalismo decimonónico. De este revisionismo surge la necesidad de analizar en este trabajo el pensamiento agrario y la política agraria liberal costarricense, en primera instancia a partir del discurso liberal entre 1870 y 1930.

Nos interesa esclarecer aquellos elementos que estructuraban este discurso, para identificar las condiciones necesarias y suficientes que se defendían en la época como condiciones para el logro del desarrollo económico, es decir, las bases del “progreso”.

El pensamiento liberal en su matiz económico fue llevado a la práctica bajo la dinámica del libremercado. Determinar cómo llegaron esos planteamientos a Costa Rica, los autores influyentes, las fuentes del pensamiento agrario liberal costarricense es tarea difícil, dada la

²⁵Paus, Eva. “Economic growth through neoliberal restructuring? Insights from Chilean experience”. En: *The Journal of Politics*, No. 28, oct. 1994, p. 32.

escasez de fuentes y de estudios sobre la temática.²⁶ Aún así textos como los *Apuntamientos sobre Economía Política* del Doctor Lorenzo Montúfar²⁷ dan una idea de los conocimientos que sobre esta materia se impartían o se estudiaban en Costa Rica, aunque no permiten hacer un juicio certero sobre su difusión.

Otra obra que sirve de guía para el pensamiento liberal centroamericano de la época es la *Guía de Ganaderos*²⁸ escrita por Federico Mora, un ingeniero agrónomo de profesión. Mora planteó los siguientes elementos básicos para la prosperidad de un país:

1) La multiplicidad de industrias es una condición importante para que un país prospere, porque "...naciones que se dedican al cultivo de un solo ramo permanecen pobres porque, ó bien el producto de esa única industria abunda, y entonces se vende á bajo precio, ó bien escasea y, por buen precio que obtenga, deja poca ganancia al productor".²⁹

2) No basta que un país posea muchas industrias que sean adecuadas a su clima y terrenos, "...se requiere también que esas industrias sean propias para su población, y compatibles con el salario que en el país se paga".³⁰

3) Por lo tanto, "...la ciencia económica aconseja que cada nación se dedique á aquello que pueda producir más fácilmente, á fin de obtener por su trabajo la mayor remuneración posible. Esta sabia doctrina se funda en la observación de que cada sección del globo tiene habilidad especial para producir ciertos y determinados frutos, de donde se deduce la importancia de la división territorial del trabajo, que tanto recomiendan los economistas"³¹, siguiendo planteamientos de política económica esbozados teóricamente por David Ricardo.³²

²⁶ Agradecemos al Dr. Carlos Meléndez Chaverri (E) su orientación bibliográfica en este apartado.

²⁷ Cfr. Montúfar, Lorenzo. *Apuntamientos sobre Economía Política*, Guatemala: Tipografía "La Unión", 1887. Esta obra fue escrita por solicitud del Lic. Ascensión Esquivel -Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica y Ministro de Relaciones Exteriores- como fruto de una Cátedra de esta materia que impartía el autor, quien dedicó la obra a la juventud liberal de Centroamérica. En el texto hay un peso notable de las ideas de A. Smith y J.B. Say.

²⁸ Cfr. Mora, Federico. *Guía de Ganaderos*, T. I., Managua: Tipografía Nacional, 1888. Esta obra se planificó en seis tomos, pero solamente vieron la luz tres de ellos y de estos se editaron 2.000 ejemplares para toda Centroamérica. Este autor editó también la revista *El Agricultor Hispano-Americano*, publicada en Nueva York, por espacio de un año.

²⁹ Ibid., p. XV.

³⁰ Ibid., p. XV.

³¹ Ibid., p. XVII.

³² David Ricardo (1772-1823) fue defensor del libre comercio de los productos agrícolas y en esa línea llegó a esbozar los argumentos de la "teoría de la ventaja comparativa" como se ha bautizado en los textos. "Formuló el

Aunque se note una aparente contradicción entre la recomendación de Mora relacionada con la búsqueda de la multiplicidad de industrias y la recomendación que hace alusión a la especialización, en la práctica no existe tal inconsistencia, puesto que el contexto en el que este autor hace sus reflexiones es uno en el cual se da una concentración productiva en uno o dos productos, razón por la cual el autor señala que la especialización productiva tiene que generarse, pero sin tendencia al monocultivo.

Según Kenwood y Lougheed, “...no hay duda de las ventajas de la especialización que se producen como consecuencia de que el comercio internacional provee la oportunidad para una división internacional del trabajo, que conduce a una mejor asignación de los recursos económicos y a una mayor eficiencia en cada país. Estas ventajas...fueron, durante el siglo pasado, las que fijaron las bases para la defensa de una política de libre cambio”.³³ Este fenómeno permitió una liberalización gradual de los flujos de bienes, capitales y mano de obra entre 1820 y 1913.

En el ámbito local costarricense, los principios de la división del trabajo, de la especialización productiva y la diversificación productiva fueron, al menos, temas de debate económico en nuestro entorno. Federico Mora, también defensor del mercado autorregulado de bienes, estaba claro en las políticas nocivas desde su perspectiva: las políticas proteccionistas que atentaban contra la competencia. Y, finalmente, establecía un diagnóstico de las condiciones de las naciones hispanoamericanas para el desarrollo agrícola, que en nada debe envidiar al de los científicos sociales actuales:

*"...las repúblicas hispano-americanas tienen tres condiciones que son características de todo país naciente: **abundancia de terreno, escasez de población y falta de capital.***

problema en términos coherentes con su enfoque general, a saber: comparando las cantidades del factor trabajo necesario para obtener los bienes en el interior de los diferentes países. Si las relaciones de costes de los bienes internacionalmente comerciales (medidas en términos de factor trabajo) diferían en las economías internas de dos países, cada uno podía beneficiarse especializándose en la producción de aquel bien en el que tuviera una ventaja comparativa, ofreciendo parte de la producción para exportar e importando lo que necesitara del otro. De esta forma, las dos partes se beneficiarían de las ventajas del comercio internacional. Se podía adquirir una mayor cantidad de producto que la que hubiera sido posible dependiendo exclusivamente de los recursos interiores. Pero Ricardo no deseaba poner de relieve simplemente las ganancias generales de la especialización y el comercio. Era importante qué bienes predominasen en la composición del comercio. Por el contrario, los intereses nacionales quedaban mejor servidos cuando las importaciones se concentraban en productos alimenticios, ofreciendo para pagarlas las manufacturas británicas". Barber, William. *Historia del pensamiento económico*, 9ª. edic., Madrid: Alianza Editorial, 1984, p. 85. (Edic. orig. inglés 1967).

³³Kenwood, A. G. y A. L. Lougheed. *Historia del desarrollo económico internacional. Desde 1820 hasta nuestros días*, Madrid: Ediciones Istmo S. A., 1992 (Edic. orig. inglés 1972), pp. 15-16.

*Para tales países, las industrias más convenientes son....aquellas que requieran poco capital y un reducido número de brazos*³⁴.

Por lo anterior recomendaba la cría de ganado y animales de granja como una alternativa viable. Del diagnóstico se desprendían además algunas recomendaciones: promover la innovación; el favorecimiento gubernamental de escuelas agrícolas; introducción de maquinaria moderna para lograr revertir la tendencia de importación masiva de bienes que se podían producir localmente, entre otras. ¿Contradicción o complemento entre la no recomendación de medidas proteccionistas y el fomento estatal de la enseñanza agrícola en el liberalismo agrario decimonónico?

Para esclarecer la interrogante anterior, es válido analizar brevemente las políticas agrarias del siglo XIX, iniciando con un breve repaso de las interpretaciones de las reformas liberales que tuvieron lugar a finales del citado siglo.

Está claro que en América Latina, el denominado “modelo de desarrollo hacia afuera” o “export-led growth” tuvo sus orígenes en la división internacional del trabajo generada en la segunda mitad del siglo XIX, como fruto del proceso descrito anteriormente. El resultado fue un vigoroso énfasis puesto en las exportaciones de materias primas y alimentos, a raíz de la demanda generada por los centros industriales³⁵. Este crecimiento constituyó la base económica del Estado oligárquico y requirió un proceso de reformas integrales conocidas como las “reformas liberales”, que también fueron claves para el desarrollo del agro costarricense en el siglo XIX.

3.1. El agro y las reformas liberales en Costa Rica

La denominada “reforma liberal” aplicada al agro costarricense fue de amplio recorrido: se desarrolló a lo largo del siglo XIX, razón por la cual uno de los últimos escritos que se han publicado sobre el tema -los cuales no son abundantes- la bautizó como temprana, comparándola con el contexto centroamericano.³⁶

³⁴ Mora, op. cit., p. XVIII

³⁵ Según William Glade: “What happened in Latin America between 1870 and 1914 is, in one sense, indisputable. The principal engine of growth in this period was industrial production in countries of the economic center....”. Cfr. Glade, William. “Economy, 1870-1914”. En: Bethell, Leslie (Edit.) *Latin America. Economy and Society, 1870-1930*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 7.

³⁶ Cfr. Samper, Mario. “Café, trabajo y sociedad en Centroamérica, (1870-1930): una historia común y divergente”, op. cit.

De acuerdo con Yamileth González, esta reforma puede estudiarse en dos etapas: "...la primera reforma oficial, que se efectúa en la primera mitad del siglo XIX (1833-1841), y la segunda...en el último tercio del siglo XIX".³⁷ Desde la primera etapa, hacia mediados del siglo citado, la idea de la "vocación agrícola" y de la necesidad de desarrollar cultivos exportables ganó terreno en los sectores dominantes por lo que tanto liberales como conservadores exigieron "...un conjunto de transformaciones que [dejasen] el camino libre a la nueva expansión agrícola"³⁸ bajo el lema "gobernar es poblar", hecho similar para toda Centroamérica.

En este sentido, son notables las coincidencias con la política agraria europea del siglo XIX. Recordemos que tal y como lo planteó Garrabou a partir del caso español, la política económica de ese siglo fue básicamente agraria, siendo sus ejes centrales la creación de un mercado autorregulado de tierras y de trabajo y la defensa de unos nuevos derechos de propiedad.

En Costa Rica la tendencia fue similar, siendo el motor la producción cafetalera. En primer término, tres "...procesos caracterizan...la formación de la base territorial para la expansión cafetalera: 1. la apropiación de terrenos baldíos; 2. la compra-venta de tierras apropiadas anteriormente [y] 3. la disolución de las formas comunales de propiedad".³⁹

La compra-venta de tierras se propició desde el gobierno de manera ordenada desde 1824. Los "baldíos" denunciados debían ser medidos por agrimensores oficiales y vendidos en una subasta pública. Este mecanismo permitía generar ingresos para la caja naciente del Estado. Hacia 1839 ya estaba consolidado un mercado de tierras con precios diferenciados: las tierras de legua -situadas en el interior de un círculo cuyo radio era de tres leguas alrededor del centro de cada población de 3.000 habitantes, y en 1846 extendido a 5 leguas en San José y a 4 leguas en Heredia, Alajuela y Cartago- tenían un valor de tres pesos por manzana⁴⁰; mientras

³⁷ González, Yamileth. *Continuidad y cambio en la historia agraria de Costa Rica*, San José: ECR, 1985, p. 130.

³⁸ Cardoso, Ciro y Héctor Pérez. *Centro América y la economía occidental (1520-1930)*, 1ª. reimpr., San José: EUCR, 1983, p. 206. (Edic. orig. 1977). Todos los paréntesis así [] son nuestros.

³⁹ Ibid., p. 210.

⁴⁰ 1 manzana=0,69 hectáreas aproximadamente.

que las tierras de caballería -situadas más allá de la "legua"- tenían un valor de 50 pesos por caballería.⁴¹

Un lustro más tarde, el precio de la tierra de legua había subido a cuatro pesos por manzana, mientras que el de la tierra de caballería ascendió a 100 pesos por caballería en 1858.

Las formas de pago eran variadas. Una común fue el pago de contado de una parte y el pago de un interés anual de un 1% mensual, aproximadamente, por el resto. Pero además se dio la donación de tierras por servicios prestados al gobierno y el otorgamiento de tierras como premio -lo que también constituía una donación- por servicios prestados o por cultivar la tierra según lo estipulado por algún tipo de ley de fomento agrario, siendo éste un mecanismo básico para propiciar la expansión cafetalera.

En lo que coinciden los autores es en la existencia de posibilidades dispares de acceso a la tierra, prácticamente según la estructura de clases. Ya hace más de dos décadas Cardoso y Pérez planteaban que:

*"Las autoridades actuaban a veces con favoritismo en la atribución de baldíos, pero de una manera general el acceso a las tierras públicas permaneció fácil por lo menos hasta los años 1890. La gran facilidad de obtener tales terrenos condujo con frecuencia a su ocupación con fines especulativos, sin que se cumpliera con la obligación de cultivarlos efectivamente"*⁴²

En el contexto centroamericano, en Costa Rica fue donde la privatización de tierras "baldías" tuvo un peso más importante. Así, aunque las "...áreas denunciadas fueron apropiadas de modo muy desigual, con extensiones relativamente grandes en manos de los allegados al poder. Sin embargo, no hubo mayores restricciones al acceso de numerosos colonizadores campesinos a extensiones menores en las fronteras agrícolas".⁴³ El acceso de los indígenas y las mujeres a la tenencia de la tierra por estas vías fue limitado.

Más recientemente Mario Samper señaló que el cultivo del café -el producto motor del desarrollo agrario capitalista en Costa Rica y Centroamérica- había tomado una forma oligárquica en un país como Guatemala, puesto que la concentración del poder y la riqueza era bastante alto, excluyendo a los campesinos; mientras que en Costa Rica el cultivo del café, al menos hasta fines del siglo XIX, fue un poco más democrático, puesto que el campesino tuvo

⁴¹ 1 caballería=45 hectáreas aproximadamente.

⁴² Cardoso y Pérez, op. cit., p. 211.

⁴³ Samper, Mario, op. cit., p. 68.

acceso a la tierra y esta posibilidad dio origen al pequeño y mediano productor, concentrándose eso sí la actividad del procesamiento -beneficiado- del grano, el crédito y la comercialización.⁴⁴

Por otra parte, la disolución de las formas de propiedad comunal se inició desde principios del siglo XIX cuando se dispuso eliminar los denominados "propios de los pueblos" -tierras ejidales pertenecientes a los pueblos y ciudades- siendo efectivas estas medidas según algunos autores entre 1841 y 1851. De esta forma se ponían más tierras a disposición de la expansión cafetalera. Durante la segunda mitad del siglo XIX los municipios continuaron con la política de venta de tierras pertenecientes a la administración local, como mecanismo de financiamiento de las arcas municipales, puesto que el gobierno siguió dotando de "leguas municipales" a los nuevos pueblos.

En relación con la otra forma de propiedad comunitaria de la tierra -la de las comunidades indígenas- se pensó durante mucho tiempo que a pesar de la expropiación, su impacto fue minoritario en relación con los mecanismos descritos anteriormente, porque estas tierras "...en realidad eran muy poco numerosas en las vísperas de la expansión cafetalera".⁴⁵ De acuerdo con Elizabeth Fonseca, las "...comunidades indígenas del Valle Central de Costa Rica fueron expropiadas antes de 1870, en un proceso exento de violencia abierta. Los indígenas despojados tuvieron que optar por el trabajo asalariado o por la migración"⁴⁶ ante la reducción a dominio privado de sus tierras.

Esta tesis no ha sido aplicada al estudio de las áreas de frontera hecho por Juan Carlos Solórzano desde hace un par de años, puesto que es evidente que las nuevas políticas estatales hicieron padecer a los "pueblos de indios" de la periferia del Valle Central dado que:

*"...las tierras habitadas por ellos, al ser consideradas 'baldías' quedaron abiertas a la usurpación por parte de nacionales y extranjeros...."*⁴⁷

Así, las "áreas fronterizas" de las llanuras del norte, de Talamanca y del Pacífico sur - habitadas por diversos grupos indígenas- habían sido asumidas también por los historiadores

⁴⁴ Samper, Mario. "Los paisajes sociales del café. Reflexiones comparadas". En: Pérez, Héctor y Mario Samper (Edits.) *Tierra, café y sociedad*, San José: FLACSO, 1994, pp. 9-24.

⁴⁵ Cardoso y Pérez, op. cit., p. 214.

⁴⁶ Fonseca, Elizabeth. *Centroamérica: su historia*, San José: FLACSO/EDUCA, 1996, p. 163.

⁴⁷ Solórzano, Juan Carlos. *Los indígenas en las áreas fronterizas de Costa Rica durante el siglo XIX*, San José: CIHAC/UCR, inédito, 1999, p. 2.

como "áreas vacías". Desde esta perspectiva más realista propuesta por Solórzano, el proceso de expropiación de los indígenas fue más beligerante y se extendió hasta el siglo XX, aunque el mismo autor defiende que durante la primera mitad del siglo XIX el avance sobre las poblaciones indígenas "...no fue muy fuerte y más bien estableció una comunicación entre el ecúmene de origen hispánico y el de los indígenas de estos territorios fronterizos".⁴⁸

En términos de la creación de un mercado autorregulado de trabajo, la característica típica del caso costarricense radica en la escasez de oferta de mano de obra durante el siglo XIX, por lo que los gobiernos liberales también se preocuparon por establecer una legislación para "disciplinar" a los trabajadores, o, en otras palabras, para controlarlos y forzarlos a trabajar como asalariados.⁴⁹ Robert Glasgow Dunlop, quien visitó el país en 1844, observó que "...los peones apenas alcanza(ban)...para el trabajo de todas las fincas', y que por lo tanto el salario -que era de dos reales diarios (un chelín)- debería aumentar".⁵⁰

La predicción de Dunlop se cumplió como puede notarse en el cuadro No. 1. Eso sí, el mercado de trabajo no estaba integrado, prevaleciendo disparidades regionales importantes: las regiones minera y bananera van a presentar salarios más atractivos que las regiones ganadera y cafetalera (el Valle Central), aunque sobre este tema se debe profundizar todavía más. Por otra parte, se nota una tendencia a la baja en los salarios desde mediados de la década de 1910.

La evolución de la población -que en 1883 no llegaba a los 200.000 habitantes en todo el territorio habitado, cuya concentración poblacional estaba en el Valle Central- la frontera agrícola abierta y el éxito cafetalero marcaron las tendencias principales del desarrollo agrario costarricense hasta la década de 1870 y geográficamente la ubicación del espacio habitado se extendió básicamente en un eje transversal entre 1821 y 1850, hacia el occidente del Valle Central -siguiendo la ruta de carretas hacia el puerto de Puntarenas, por el cual se exportó primeramente café- y después de 1870 con rumbo al oriente del Valle Central -hacia los valles del Reventazón y Turrialba- siguiendo la ruta del ferrocarril al Atlántico.

⁴⁸ Solórzano, Juan Carlos. *Indígenas y neohispanos en las áreas fronterizas de Costa Rica (1800-1860)*, San José: CIHAC/UCR, inédito, 1998, p. 3.

⁴⁹ Cfr. Samper, Mario, op. cit., p. 57.

⁵⁰ Cardoso y Pérez, op. cit., p. 214.

Evidentemente, la incorporación de nuevas áreas se asoció con la ampliación de la red de vías de comunicación interna, que a su vez creció estimulada por el auge agroexportador. "La extensión de la red vial y ferroviaria tenía como primer objetivo abaratar los costes y la duración del movimiento de mercaderías hacia y desde los puertos. También cumplía la función de facilitar el abastecimiento de ciudades y zonas ya especializadas en cultivos de exportación, con productos agropecuarios de regiones aledañas y frentes de colonización".⁵¹

Cuadro No. 1

Salarios mensuales de peones o jornaleros en diferentes regiones de Costa Rica.
1880-1933*

(en pesos)

Años	Guanacaste haciendas	Guanacaste zona minera	Limón	Costa Rica Valle Central
1844				0,25
1849				0,375
1853				0,27-0,30
1869-1870				0,83-1,00
1880-1890	0,60-0,80		1,33-1,90	1,00
1916-1920	0,30-0,80	0,50	1,20	0,40-0,60
1924-1925	0,40-0,80	1,40	n.d.	0,20-0,50
1933	0,65-0,80	n.d.	1,10	0,40-0,65

* Los datos de 1844, 1849, 1853 y 1869-70 se tomaron de la obra de Cardoso y Pérez citada en la fuente de este cuadro. La fuente original hace alusión a salarios mensuales de peones o jornaleros en la Meseta Central de Costa Rica, razón por la cual dividimos el dato entre 30 días para obtener el salario diario. Los datos para 1880-1890, 1916-1920, 1924-1925 y 1933 se tomaron de una reconstrucción que hizo Marc Edelman en la obra citada en la fuente de este cuadro. Debido a que solamente los salarios de 1880-1890 se presentaron en pesos, se hizo una conversión para los otros períodos, en los cuales se consignaron los valores en colones, tomando en consideración que 1 peso equivalía aproximadamente a 2,50 colones.

⁵¹ Samper, Mario, op. cit., p. 45.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Cardoso, Ciro y Héctor Pérez. *Centro América y la economía occidental (1520-1930)*, p. 222 y Edelman, Marc. *La lógica del latifundio*, p. 129.

Pero ¿cómo se internalizaron estas tendencias en el caso costarricense bajo la forma de política agraria liberal? El estudio de estas políticas contribuirá al esclarecimiento de los alcances de la "reforma liberal".

4. La búsqueda de la "felicidad general del Estado"⁵². Paz, población, comercio, caminos, agricultura e industria. 1824-1870.

A pesar de los interesantes planteamientos de muchos estudios citados anteriormente, en algunos de los cuales se hacen distinciones entre "liberalismos", en esta oportunidad coincidimos con José Antonio Salas en el sentido de que para el análisis de la política agraria liberal partimos de la premisa de la existencia de una continuidad desde la emancipación política hasta, al menos, 1870, puesto que la expropiación de bienes comunales se fomentó desde los primeros días posteriores a la emancipación política. Además:

*"...desde los primeros días [posteriores a la independencia]...los gobiernos se preocuparon por favorecer la apropiación de terrenos baldíos, adoptando una posición claramente liberal"*⁵³

Esta orientación nos permite echar un vistazo a las políticas agrarias liberales entre 1824 y 1870, como antecedente de nuestro período de estudio y, a la vez, como evidencia de la continuidad esbozada por Salas. Si bien la orientación de la política económica entre 1824 y 1840 recuerda la persistencia de los planteamientos ilustrados mercantilistas -los cuales centraban su atención en la ampliación de la oferta de tierras cultivables; en el otorgamiento de

⁵²Junta Superior Gubernativa de Costa Rica. "Mensaje al Congreso Constituyente, 8-9-1824". En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1824-1859*, T. 1, San José: Editorial Texto/Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 1981, p. 12.

⁵³Salas, José Antonio. *Liberalismo y legislación agraria: Apuntes introductorios para el estudio de la colonización agrícola de Costa Rica durante el siglo XIX*, Escuela de Historia, Universidad Nacional: mimeo, s.f., p. 9. De acuerdo con este autor, "...en el caso de la colonización agrícola, el liberalismo debe entenderse como aquella posición económica-política orientada a permitir la apropiación privada de la tierra con el mínimo número de restricciones, rompiendo así con el esquema colonial intervencionista que mantenía las tierras baldías como una reserva real no apropiada y de acceso restringido...la intervención del Estado...solo tenía la intención de definir un orden en todo el proceso, señalando las reglas del juego, para posteriormente dejar de intervenir, al igual que en el caso europeo, pero dejando la puerta abierta para una ingerencia (sic) solapada en favor de ciertos grupos", op. cit., p. 10.

incentivos a los colonos para asegurar la explotación de la tierra y, al menos en el caso español del siglo XVIII, la defensa de la pequeña explotación⁵⁴- el "despegue" cafetalero en la década de 1840 propicia un cambio de concepción, el cual se evidencia en la fase "temprana" de reforma liberal: entonces el énfasis se dio más sobre la protección de las nuevas formas de propiedad que sobre la promoción de la "felicidad pública".

Durante este período, el Estado costarricense topó con profundos problemas fiscales, por lo que una de sus principales preocupaciones -al igual que en el presente- radicaba en la necesidad de "...arbitrar ingresos para la hacienda pública que se halla[ba] en absoluta necesidad...."⁵⁵. Esta situación va a solventarse también, en parte, con el advenimiento de la producción cafetalera.

La base económica de los primeros años independientes eran los minerales y la agricultura, pero la preocupación por la permanencia de la paz era vital, puesto que hacia 1827 se concebía como una condición necesaria para el desarrollo de las demás actividades. De esta manera, Juan Mora Fernández establecía una clara relación causal entre paz, salud pública, incremento poblacional, comercio, agricultura e industria, pues:

*"Como consecuencia de la tranquilidad, seguridad y salud pública la Población toma incrementos...a ello coopera el continuo ingreso de extranjeros y de habitantes de otros Estados...Al paso que progresa la Población se verifica el comercio...[y] la influencia del comercio sobre los costarricenses, pone en movimiento la agricultura y la industria. Las siembras de cacao, café, de caña, trigo, etc. son abundantes...."*⁵⁶

El pensamiento económico de esta temprana época del liberalismo costarricense, planteaba otro pilar fundamental para el desarrollo según esta visión, el cual tenía que ver con:

*"...un axioma bien conocido en la economía....[:]los caminos de ambos puertos deben ser los primeros canales para crear y extender nuestro comercio y agricultura, y que cuanto más expeditos y fáciles son aquéllos serán tanto mayores los progresos y aumentos de los ramos y elementos que han de formar nuestra prosperidad"*⁵⁷

⁵⁴ Robledo, Ricardo. *Economistas y reformadores españoles: La Cuestión Agraria (1760-1935)*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1993, p. 30.

⁵⁵ Juan Mora Fernández. "Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea del Estado. 1-3-1826". En: Meléndez, Carlos, op. cit., p. 17.

⁵⁶ Juan Mora Fernández. "Mensaje que el Gobierno presentó a la Asamblea el día de su instalación. 1-5-1827". En: Ibid., p. 21. Hacia 1830 Mora incluía dos factores explicativos más para el crecimiento poblacional: la abundancia de alimentos y la sanidad del clima.

⁵⁷ Juan Mora Fernández. "Mensaje del Jefe de Estado a la Asamblea. 1-3-1829". En: Ibid., p. 37.

Paralelamente, la colonización agrícola formó parte vital de la política agraria; además se fomentó y potenció mediante diversas medidas los cultivos de café, caña dulce, algodón, yuca y cacao -éste último en Matina y las inmediaciones de Turrialba- aunque no queda claro en nuestras fuentes si todos los proyectos agrícolas recibieron igual tratamiento. La venta de baldíos constituía una de las principales fuentes de ingresos para la hacienda pública y a pesar de que este hecho ha sido hartamente citado, vale la pena retomarlo. En la tercera década del siglo XIX, el conocimiento del territorio nacional y de sus potencialidades era deficiente, lo que se evidencia a partir de la concepción del paisaje vigente; de ahí que se cometieran algunos abusos en términos de las cantidades de tierras bien comunicadas que se vendían, agotando por momentos la capacidad económica gubernamental de obtener ingresos por esta vía.

El mismo Juan Mora Fernández, preocupado por la crisis del fisco, señalaba en 1831 que "...los ingresos por la venta de tierras baldías cada día desaparecen, y es la razón porque, agotándose los terrenos útiles, ya no puedan enajenarse sino los vastos desiertos que quedan al norte y este de la cordillera".⁵⁸

Esta aparente contradicción que plantea la existencia de "desiertos", podemos relacionarla con una concepción del paisaje que pareciera apuntar hacia la percepción y valoración del espacio en términos de su deforestación, limpieza y cultivo. Así, lo valioso eran las tierras cultivadas y pobladas.⁵⁹ Esto se confirma con la concepción de "riqueza" de José Rafael de Gallegos, la cual resume los principales elementos de este pensamiento liberal "temprano":

*"Otra vez el Ejecutivo os ha indicado que la **agricultura** y el **comercio** progresan en el Estado...no obstante las trabas y dificultades que entorpecen los resultados favorables que eran de desearse; o por la **escasa población**, o por las pocas relaciones con el mundo comercial, o en fin por la **escasez de capitales**...."*⁶⁰

⁵⁸ Juan Mora Fernández. "Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea. 1-3-1831". En: *Ibid.*, p. 59.

⁵⁹ "El estudio de la percepción de los recursos naturales es importante debido a que determina cuál es la imagen que tiene la población de un espacio cualquiera así como la imagen de los recursos naturales. También, cómo los utilizan según su percepción y sus patrones de uso". Carvajal, Guillermo. "La percepción de los recursos naturales en un área de reciente recolonización agrícola: el caso de Talamanca". En: *Revista del Archivo Nacional* (Costa Rica), Año LXII, Nos. 1-2, enero-dic. 1998, p. 167.

⁶⁰ José Rafael de Gallegos. "Memoria presentada por el Poder Ejecutivo a la Legislatura del Estado. 1-3-1834". En: *Ibid.*, pp. 79-80. Las negritas son nuestras. Estas marcas resultan coincidentes con cualquier discurso neoliberal del presente referido a los mismos tópicos, quizás con el matiz de la sobrepoblación -imaginaria o real- que lleva no al fomento del crecimiento poblacional, sino más bien al control de éste.

En los años anteriores al *boom* cafetalero es clara la tendencia al fomento agrícola, debido a la búsqueda de productos que permitan la vinculación con el mercado exterior, al intercambio internacional. Así, Braulio Carrillo “...consideraba el comercio como fuente de riqueza para los productos de exportación como el café, cacao, añil, tabacos, aguardientes, etc., superando en este criterio a varios de sus sucesores en el gobierno de la nación”.⁶¹

En el sentido anterior, la mayoría de los estudios sobre la economía costarricense de este período, achacan a los liberales una especie de “falta de visión empresarial” al generar una tendencia al monocultivo. Aquí llamamos la atención en el sentido de que el monocultivo parece haber sido un medio para el logro del “progreso”, pero no un “fin” en sí mismo, como lo demuestran las tentativas de diversificación productiva presentes en los textos analizados. Las fuerzas del mercado parecen haber atentado contra esta especialización tan vulnerable.⁶²

Una vez que Costa Rica se vincula al mercado mundial, las crisis empiezan a cobrar mayor protagonismo. En 1847, la baja en los precios de los “...productos de la República en los mercados de Europa...[marca] el origen de la crisis que sufren el comercio y la agricultura...y de la escasez de numerario...que ha paralizado el curso de las transacciones y hasta cierto punto el de las mejoras agrícolas”.⁶³ Nótese cómo la República nació en un contexto de crisis económica.⁶⁴ Las crisis servirán de experiencia para el planteamiento de algunas novedades liberales acerca de la concepción de la “cuestión agraria”.

Así, la mitad de siglo dio a luz un nuevo lineamiento liberal con respecto al agro y su desarrollo:

“Las contratas de colonización...prometen la esperanza de aumentar por su medio nuestra escasa población, o al menos de que hagan conocer en Europa las ventajas que brindan al hombre laborioso nuestros campos fértiles y ricos para que la emigración se

⁶¹Sáenz Maroto, Alfredo. *Braulio Carrillo. Reformador agrícola de Costa Rica*, San José: EUCR, 1987, p. 56. Quizá, Alberto Sáenz señala este criterio como “superior” por no propiciar el monocultivo como fin.

⁶²Para un texto clásico de juicio ex-post al “modelo de desarrollo hacia afuera” Cfr. Facio, Rodrigo. *Estudio sobre economía costarricense*, 4a. edic., San José: ECR, 1990. (Edic. orig. de 1975, aunque fue escrita en la década de 1940-50)

⁶³José María Castro. “S.E. el Benemérito General Presidente de la República abrió el día 1º de mayo las sesiones del Excelentísimo Congreso con el discurso siguiente. Año 1849”. En: Meléndez, Carlos, op. cit., p. 165.

⁶⁴La proclama de fundación de la República en Costa Rica data del 31 de agosto de 1848.

*encamine a ellos por sí misma y con espontaneidad. Cuando esto suceda, no transcurrirá mucho tiempo sin que se pueblen nuestras selvas solitarias”*⁶⁵

En este sentido, los contratos de colonización tienen un carácter de política agraria más formal. Está claro que la llegada de extranjeros, al menos del tipo que habían llegado hasta el momento a Costa Rica, seguía gozando de la simpatía total de los liberales. Además, se puede remarcar que el incremento de la población y la colonización agrícola seguían siendo ejes centrales del pensamiento económico liberal de la época. Además, la ocupación de estas áreas de frontera permitía reafirmar la soberanía territorial del joven Estado. Llama la atención el hecho de que los “desiertos” del período inmediatamente posterior a la independencia, ahora hayan pasado a ser “selvas solitarias”.

En este contexto se llega a proponer la organización de una “Sociedad de emigración”, pero es menester señalar que desde esta fecha se planteaba que en la “...aceptación de propuestas de la colonización debería ser requisito esencial, que las nuevas poblaciones estuviesen sujetas, como todas las de la República, a las leyes y a las autoridades, sin perjuicio de concederles, por tiempo determinado, aquellas exenciones y privilegios que son de costumbre y aun indispensables para que puedan prosperar. Mas independizarlas de las leyes y de las autoridades, equivaldría a tener Estados independientes dentro de la República....”⁶⁶

En esta época de desarrollo del cultivo y exportación del café, los gobernantes cafetaleros ya elogiaban al producto con frases como la siguiente: es el “...precioso fruto que forma la riqueza del país”⁶⁷, aunque las preocupaciones relativas a lo que hoy denominamos “seguridad alimentaria”, o sea a la producción para el consumo cotidiano, estaban presentes. Una preocupación básica en esta línea surge evidentemente de la especialización productiva y el desplazamiento de la producción para la subsistencia, o al menos, de un excedente de bienes primarios susceptible de comercialización, en un mercado de este tipo de productos poco consolidado y bastante desintegrado. Bajo la óptica liberal, hacia 1870 la situación costarricense era todavía la de una república:

⁶⁵ Juan Rafael Mora. “Mensaje del Presidente de Costa Rica a la Legislativa de 1850”. En: *Ibid.*, pp. 168-169. Se citan entre otros contratos los suscritos con: una Sociedad Berlinesa y con la Sociedad Francesa pobladora de Golfo Dulce.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 170.

⁶⁷ Juan Rafael Mora. “Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1857. 6-9-1857”. En: Meléndez, Carlos, *op. cit.*, p. 208.

*“...poco poblada...donde faltan fuertes capitales y grandes empresarios, que produciendo la competencia activen el desarrollo de todos los ramos...[por lo que] el progreso, las empresas y la asociación libre, que es la gran palanca de la civilización moderna, así como la fuerza motriz de tantos admirables adelantos, necesitan más del estímulo del gobierno”*⁶⁸

Por lo tanto, aunque parezca contradictorio para los liberales ortodoxos, el Estado intervenía para fomentar el liberalismo al igual que en Europa y los Estados Unidos. Al final de este gran período, Castro Madriz insistía en la construcción de caminos y en el fomento de la inmigración, pues la “...inmigración de hombres trae consigo la de las luces...”.⁶⁹

Centrémonos ahora en el período de estudio, con la finalidad de esbozar los fundamentos de la política agraria liberal.

5. La ruptura con la búsqueda de la “felicidad general del Estado”. Las bases de la política agraria liberal entre 1870 y 1930. Fomentar la agricultura, poblar, comunicar y atraer capitales.

Las caracterizaciones del autoengaño⁷⁰, la ilusión⁷¹ y el desengaño liberal en términos de su pensamiento y políticas agrarias, deben superar su encasillamiento bajo el lema “orden, progreso, libertad y civilización”. Además, aunque esté claro que “...la legislación agraria durante el siglo XIX va a estar interferida por tres principios básicos: la existencia de la propiedad extensa, al estímulo y el respeto a la propiedad privada y el fortalecimiento del modelo agroexportador como vía primaria para promover el 'desarrollo' nacional frente al

⁶⁸José María Castro. “Discurso inaugural pronunciado ante las Cámaras Legislativas de Costa Rica, por el Presidente de la República doctor don José María Castro, al tomar posesión del mando supremo, el 8 de mayo de 1866”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1859-1885*, T. II, San José: Editorial Texto/Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 1981, p. 47.

⁶⁹Ibid., p. 49.

⁷⁰Cfr. Viales, Ronny. *Después del enclave. Un estudio de la región Atlántica costarricense. 1927-1950*, San José: EUCR, 1998.

⁷¹Cfr. Taracena Arturo, op. cit.

supuesto estancamiento heredado de la colonia".⁷² En este apartado nos interesa complementar esta visión con el planteamiento de lo que denominamos los “ejes fundamentales” de la política agraria.⁷³

Nuevamente partimos de la premisa de la existencia del continuismo en la política agraria liberal, pero consideramos que a partir de 1870 se nota un cambio sustancial en la sistematicidad y operacionalización de las ideas, acciones y políticas propuestas; también se notan avances sustantivos en el nivel de claridad de los límites del modelo agroexportador - básicamente la dependencia del monocultivo en términos de las fluctuaciones de precios en el mercado internacional; la dependencia de mercados para la exportación y la importación y, finalmente, los embates de la naturaleza, vía terremotos, “vientos fuertes”, exceso de lluvias e inundaciones-.

Como interregnos fundamentales encontramos la gestión del presidente Alfredo González Flores y la sistematización del planteamiento temprano de una política de sustitución de importaciones, ante los problemas fiscales y del comercio exterior, hecho al que los neocapalinos deberían poner atención. Según Salas, en el nivel de la legislación agraria, además del proteccionismo, algunos elementos de “reformismo” estuvieron presentes. Aun así, los ejes fundamentales de la política agraria liberal que vamos a plantear son válidos para todo el período 1870-1930.

5.1. El fomento de la agricultura⁷⁴: colonizar, producir para el consumo interno y exportar

Este largo período se inicia con el discurso del cambio. De acuerdo con Tomás Guardia, había que hacer cambios radicales en el país.⁷⁵ Los liberales ya tenían plena

⁷²Salas, José Antonio. *Liberalismo y legislación agraria: Apuntes introductorios para el estudio de la colonización agrícola de Costa Rica durante el siglo XIX*, Escuela de Historia, Universidad Nacional: mimeo, s.f., p. 11.

⁷³De acuerdo con Hernán Toro, académico y político colombiano, según “...definición corriente, política agropecuaria es el conjunto de medidas por las cuales el Estado ejerce influencia sobre ese sector económico; en tan amplio sentido, existe esa política desde los primeros años de la República, para no remontarnos a la época colonial...Pero es en el presente siglo, particularmente desde 1920, cuando normas de ese alcance empiezan a sistematizarse en sus objetivos y medios: la producción más científica; la intervención en los mercados internos o externos;...la provisión de crédito; la investigación; la sustitución de importaciones” Toro Agudelo, Hernán. *Obras selectas*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1982, p. 50.

⁷⁴Institucionalmente, este precepto se operacionalizó en líneas generales de manera tardía -en las primeras décadas del siglo XX- con la creación del Departamento de Agricultura, de la Escuela de Agricultura y de la Secretaría de Agricultura, aglutinando los otros dos organismos, tal y como se detallará más adelante.

conciencia de que “...es la agricultura donde el país tiene sus (sic) vitalidad económica, los elementos de su comodidad presente y los gérmenes de su futuro engrandecimiento [por lo que] ha consagrado todos sus esfuerzos a darle la protección que reclama...”⁷⁶. Esta conciencia se consolidó a la luz de la experiencia post-independentista y de la aplicación de la teoría de las ventajas comparativas, sobre la que se consolidó la vigencia de la división internacional del trabajo.

Por esta razón, a lo largo de este período el ramo de fomento recibió la atención prioritaria, junto con el de educación, puesto que las políticas se orientaron a:

*“...fomentar y proteger el planteamiento de nuevas industrias; en abrir territorios incultos a la acción creadora del trabajo; en promover el ensanche del comercio haciendo fácil y expedito su movimiento; en disponer la construcción de nuevos caminos [y el mantenimiento de los existentes] que crucen la República como arteria vivificadora; y por último dar acogida y protección a cuantas ideas y propósitos sugiere a los espíritus el consejo del trabajo, porque sólo de esa manera se multiplicarán las fuentes de la riqueza pública....”*⁷⁷

El fomento agrícola no se limitó a favorecer los productos principales de exportación, el café y posteriormente el banano, temas bastante tratados en la historiografía costarricense. Antes bien, llama la atención que en fecha tan temprana como 1873, se note la búsqueda de la diversificación productiva para la exportación, visualizando la falta de comunicación con el Atlántico como un obstáculo. En el Informe de Agricultura e Industria de 1873 se planteaba el problema de que algunos cultivos solamente podían consumirse internamente:

“La caña de azúcar, cereales y los demás frutos de alimentación, se cultivan; pero apenas en cantidad suficiente para el consumo del país, porque ninguno de ellos podría

⁷⁵“El país necesitaba cambiar radicalmente, no sólo el carácter de sus anticuadas maniobras políticas, sino también los principios de una escuela fundada en la rutina; en el dejad hacer, y en el aislamiento político y económico...Necesitaba un motor poderoso de los elementos progresistas ya moribundos por la inercia, y la creación de una corriente industrial y bastante poderosa a sacar nuestra industria del estancamiento en que se hallaba hacía algunos años”. Tomás Guardia. “Mensaje del Presidente de la República de Costa Rica, al Congreso Nacional, el 1-5-1872”. En: Meléndez, Carlos (Comp.), op. cit., p. 73.

⁷⁶Próspero Fernández. “Mensaje dirigido por el Presidente de la República al Congreso Nacional de Costa Rica. 1-5-1884”. En: Ibid., p. 178.

⁷⁷Bernardo Soto. “Mensaje que el Presidente de la República, benemérito General don Bernardo Soto, dirige al Congreso Constitucional de la República, en su reunión ordinaria. 1-5-1886”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1885-1906*, T. III, San José: Editorial Texto/Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 1981, pp. 15-16.

*ser artículo de exportación, mientras que, para llevarlos á los mercados europeos y norteamericanos, nos veamos obligados á embarcarlos por el Pacífico”*⁷⁸

Durante los primeros años de este período la especialización no había provocado la carestía de alimentos, una situación importante en diversos períodos de los siglos XIX y XX. Todo lo contrario, hacia 1873 ésta era la imagen oficial:

*“Las cosechas de cereales y demás artículos de consumo común han sido abundantes, no habiéndose experimentado en ninguna parte escasez de frutos, ni aun carestía propiamente dicha, que haya sujetado al pueblo á privaciones de ningún género...Generalmente se dice que la vida es cara en Costa Rica, y bajo cierto respecto, esto es cierto; pero bien considerado, el alto precio de los víveres y aun de los jornales, léjos de indicar miseria ó falta de los recursos de mantenimiento, anuncia, por el contrario, la riqueza y la abundancia. En efecto, el pueblo productor de nada carece y, por lo mismo, no se ve obligado por la necesidad a vender sus frutos, y si no obtiene buenos precios, los reserva para mejor ocasión, sin privarse por eso de nada de lo que es necesario. Lo mismo sucede respecto a jornales: el pueblo trabajador tiene siempre de que ocuparse con provecho propio, sin necesidad de alquilar su trabajo. Como la propiedad está tan subdividida, es muy raro que haya en nuestros campos y en nuestras aldeas, personas que no tengan, aunque no sea mas que una pequeña propiedad a que atender, si se encuentran urgidas por la necesidad de alquilar su trabajo a inferior precio”*⁷⁹

Este “paraíso de la autosuficiencia” imaginario pronto iba a cambiar. La especialización cafetalera en primera instancia, el desarrollo del capitalismo agrario así como sus crisis, marcaron el hecho de que el panorama halagüeño antes descrito se transformara un par de lustros más tarde. Es así como para 1885 ya aparecía claramente la necesidad de asegurar la producción alimentaria básica -la seguridad alimentaria diríamos hoy- puesto que las áreas de colonización reciente producían alimentos, pero dada su incomunicación y la no integración del mercado interno, esta actividad quedaba relegada muchas veces al autoconsumo. Además, la importación de alimentos -arroz, frijoles negros, maíz, trigo, carne y frijoles rojos, estos últimos como artículo sustentario- incrementaba el déficit comercial.

El problema del monocultivo estaba bien claro. El Secretario de Fomento, Dr. Juan Ulloa, en la Memoria de 1897 opinaba que:

⁷⁸ANCR. Serie Congreso. No. 8227. *Informe de agricultura e industria de 1873. 15 de mayo de 1874*, pp. 26-27.

⁷⁹Ibid., p. 10.

*“Muy conveniente me parece el que se piense ya, de un modo serio, en la mejor forma de establecer en Costa Rica nuevas fuentes de producción para evitar así las serias consecuencias que en lo económico acarrearían al país una baja continuada en los precios del café y la depreciación de los bananos, que son los dos artículos que casi exclusivamente constituyen hoy nuestra exportación”*⁸⁰

De la situación anterior se desprende que, también tempranamente en relación con lo planteado en los textos históricos tradicionales, se trató de desarrollar una política de sustitución de importaciones, tanto de manufacturas como agrícolas. En este último caso se planteaba que:

*“El país necesita aumento de vías de comunicación, para habilitar nuevas tierras; para obtener mayor caudal de productos agrícolas, facilitar su transporte y hacer más barata la subsistencia....”*⁸¹

Dos décadas después, Federico Tinoco también señalaba que el “...Poder Ejecutivo está dispuesto a estimular a los agricultores, a concederles cuantas facilidades estén a su alcance para el mayor ensanche de la industria, con la mira de que en el más breve plazo posible dejemos de ser tributarios de otros países para la adquisición de productos que nuestro suelo puede producir en abundancia....”⁸². Por supuesto, estas ideas generaron la continuación de las políticas proteccionistas con respecto a la producción nacional de este tipo de bienes. He aquí otra marca importante contra el academicismo ortodoxo liberal contemporáneo que guía algunas políticas económicas concretas: en materia agraria, los liberales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX promovieron políticas proteccionistas.⁸³

⁸⁰BAL. *Memoria de Fomento*. 1897. San José: Tipografía Nacional, 1897, p. 2.

⁸¹José J. Rodríguez. “Mensaje del Presidente de la República de Costa Rica, Lic. José J. Rodríguez al Congreso Constitucional. 8-5-1890”. En: *Ibid.*, p. 53.

⁸²Federico Tinoco. “Mensaje del señor Presidente de la República al Congreso Constitucional. 1-5-1918”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1918-1928*, T. V., San José: Editorial Texto/Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 1985, pp. 15-16. Todavía en 1930, Cleto González Víquez insistía en la necesidad de estimular la producción de artículos de primera necesidad en el país, para no comprarlos en el extranjero.

⁸³El estallido de la Primera Guerra Mundial había limitado los planes de la Secretaría de Fomento “...para emprender una campaña activa en el sentido de ampliar los horizontes de la agricultura actual con el implantamiento de nuevos cultivos, y los de las industrias con el impulso de las ya existentes y el auxilio a las que comenzaban a iniciarse”. BAL. *Memoria de Fomento*. 1914, San José: Tipografía Nacional, 1914, p. 5. Este impulso continuó durante el período bélico. Ya en julio de 1918, como consecuencia de los trastornos en los mercados ocasionados por la guerra, el Secretario de Fomento, Alejandro Aguilar Mora, comisionó a don Carlos Monge “...ciudadano costarricense residente en Springiel (sic), Estado de Massachussets de los Estados Unidos de América, para que emprenda el estudio de cultivos agrícolas o industria fabril que considere adaptable a nuestro país y cuyos productos sean de utilidad a las naciones aliadas”. BAL. *Memoria de Fomento*. 1918, San José:

En esas fechas, fruto de la enajenación de baldíos, empezó a manifestarse una preocupación importante, radicada en el hecho de que la especulación fue consolidando "latifundios improductivos", "...modificando el modo de ser de la propiedad...estableciéndose así verdadero desequilibrio en su justa distribución y preparando para lo futuro grandes trastornos al bienestar social"⁸⁴, de ahí la necesidad de restringir este mecanismo.⁸⁵

Además, los cafetales empiezan a tener rendimientos decrecientes, y ésta es una de las causas por las que los liberales se preocuparon por promover el "cambio técnico" y la "extensión agraria"⁸⁶, bajo los principios científicos de la época -introducción de fertilizantes químicos, de instrumentos agrícolas, sistemas de siembra, trasplante, poda y protección, entre otros insumos- con una alta carga depredatoria de la naturaleza; además, la extensión se valió de revistas y boletines, así como de conferencias en las comunidades y de lecciones de agricultura -teórica y práctica- introducidas en las escuelas.

El fomento de la agricultura aporta así otro eslabón en la cadena de los ejes fundamentales de la política agraria liberal, el cual se relaciona con los aspectos que acabamos de mencionar: la promoción del cambio técnico y su difusión, cuya explicación es multicausal.

5.2. El fomento de la agricultura (II): investigar, diversificar, potenciar y difundir el cambio técnico

El estado coadyuvó directamente con el fortalecimiento de políticas orientadas hacia el cambio técnico en la agricultura. A partir de un concepto menos lineal de cambio técnico, afirmaciones como la de Héctor Pérez en el sentido de que el crecimiento de la economía agroexportadora en Costa Rica, entre el último cuarto del siglo XIX y los años 1950, se realizó

Tipografía Nacional, 1918, p. 21. El fomento de la "industria fabril" también era materia de discusión. Ya en 1930, con el fin de proteger la agricultura de granos: maíz, frijoles y arroz, se deroga su libre importación y se les grava con un impuesto de muellaje de un céntimo para el kilo de maíz y de 2 céntimos para el kilo de frijoles, con lo que se pretendió conjurar en algo la crisis endémica de granos. Cfr. Saénz Maroto, Alberto. *Historia Agrícola de Costa Rica*, San José: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1970, p. 81.

⁸⁴Rafael Iglesias. "Mensaje del señor Presidente de la República don Rafael Iglesias, dirigido al Congreso Constitucional. 1-5-1896". En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1885-1906*, T. III, p. 88.

⁸⁵Para mayores detalles de esta política Cfr. Salas, José Antonio, op. cit. En este aspecto, el planteamiento del impuesto territorial en 1916 viene a ser una ruptura fundamental, que atentaba contra los grandes propietarios.

⁸⁶Cfr. para el caso del café: Naranjo, Carlos. *La modernización de la caficultura costarricense. 1890-1950*. Tesis de posgrado en Historia, UCR, 1997.

sin progreso técnico⁸⁷, deben reformularse. Tal como lo plantea Nathan Rosenberg, en el proceso de cambio técnico muchas veces son tan importantes las mejoras en las tecnologías existentes, como las innovaciones; el *learning by doing* tanto como el *learning by using*; además, el cambio tecnológico se caracteriza por presentar un grado elevado de incertidumbre que se genera por la incapacidad de anticipar, con éxito, el impacto futuro de las innovaciones.⁸⁸

De la misma manera, el impacto de la denominada "revolución verde" en Costa Rica, llevó a muchos estudiosos a plantear que las grandes transformaciones en el agro se dieron durante la segunda mitad del siglo XX, dejando plasmada una imagen de inmovilismo agrario - aunque con un menor matiz peyorativo que en el caso español, dado el carácter netamente agrario de la economía costarricense- entre 1890 y 1950. Carlos Naranjo, siguiendo de cerca el desarrollo de la caficultura costarricense, ubica una gran transformación en ese cultivo hacia 1890, década en la que:

*"Para los entendidos en cuestiones agrícolas era notorio el estancamiento y la caída abrupta del cultivo, en el valle central los rendimientos promedios habían descendido...este descenso, según los propulsores del cambio, radicó en un sinnúmero de factores. Para algunos el agotamiento de los terrenos, las antiquísimas prácticas agrícolas, el esquileo de las cosechas, incidían en la baja productividad. Para otros la degeneración de la planta, la poca atención a las enfermedades y los trastornos atmosféricos tenían parte de esa responsabilidad"*⁸⁹

⁸⁷ Cfr. Pérez, Héctor. "Economía Política del Café en Costa Rica (1850-1950)". En: Pérez, Héctor y Mario Samper (Comps.) *Tierra, café y sociedad. Ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, San José: FLACSO/Programa Costa Rica, 1994, pp. 91-92.

⁸⁸ Cfr. Rosenberg, Nathan. *Progreso técnico: el análisis histórico*, Barcelona: Oikos Tau, 1992. Idem. *Exploring the black box. Technology, economics and history*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994. Idem. "Incertidumbre y cambio tecnológico". En: *Revista de Historia Industrial* (España), No. 6, 1994, pp. 11-29. Vergara Carrió, Josep Ma. "Cambio tecnológico, análisis económico e historia. La aportación de Nathan Rosenberg". En: *Revista de Historia Industrial* (España), No. 5, 1994, pp. 11-43. Para una revisión de estos y otros paradigmas: Cfr. Viales, Ronny. "El cambio técnico agrario desde la perspectiva de la historia económica. Modelos explicativos y elementos para la formulación de un modelo histórico de análisis". En: *Cuadernos de Historia Aplicada*, No. 1, mayo 2000. Maestría en Historia Aplicada. Escuela de Historia. Universidad Nacional, Heredia (Costa Rica).

⁸⁹ Naranjo, Carlos. *En busca del cambio técnico en la caficultura costarricense: 1890-1950*. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Centroamericano de Historia, San José, Costa Rica. 15.18 de julio de 1996, p. 2 y también del mismo autor Cfr. *La modernización de la caficultura costarricense. 1890-1950*, Tesis de Maestría en Historia, Universidad de Costa Rica, 1997. "La primera modernización de la caficultura costarricense (1890-1950)". En: *Revista de Historia* (Costa Rica), No. 36, julio-dic. 1997, pp. 79-105. Mario Samper también profundiza en lo que él denomina "cambio técnico-social" en la caficultura centroamericana. Cfr. Viales, Ronny. "El cambio técnico agrario....."

En esta línea de acción, las instituciones creadas con ese fin específico juegan un rol de primer orden. El proceso de institucionalización de la agricultura durante todo este período pasa por altibajos desde 1870, cuando aparece por primera vez la Secretaría de Estado de Agricultura e Industrias -con Pedro García como encargado-. Este proceso tiene también una dimensión internacional, referida a la participación de Costa Rica en las exposiciones internacionales en las cuales se promocionaron las riquezas naturales del país, los productos de exportación, las posibilidades de inversión, las condiciones favorables para la inmigración y la cultura, por lo que en esos espacios interactuaron el librecomercio y el universalismo de finales del siglo XIX, contribuyendo la agricultura a la construcción de la identidad nacional costarricense, aportando un elemento de "identidad agraria".⁹⁰

Una vez más, el gobierno costarricense se convirtió en un agente de cambio, esta vez institucional. El 31 de mayo de 1886, el Lic. Mauro Fernández -reconocido como reformador educativo en este país a fines del siglo XIX- en sus funciones como Secretario de Hacienda, Comercio e Instrucción Pública de la República de Costa Rica, comunicó al Lic. Pedro Pérez Zeledón -Subsecretario de la misma cartera- lo siguiente:

*"Con fecha de hoy y bajo el número 12 se ha dictado por esta Secretaría el siguiente acuerdo:... 'El Presidente de la República, con la mira de dotar al país de una Escuela Nacional de Agricultura y otra de Artes y Oficios á la altura á que han llegado establecimientos de igual naturaleza en las naciones más civilizadas de Europa y en los Estados Unidos del Norte, y deseando al propio tiempo obtener datos acertados acerca de la enseñanza en general y otros ramos de Administración pública en aquellos países, -Acuerda: -Comisionar al Subsecretario de Instrucción Pública, Hacienda y Comercio, Licenciado don Pedro Pérez Zeledón, para que por cuenta del Tesoro Nacional se traslade á Europa y los Estados Unidos con el fin de estudiar y comparar todo lo relativo al establecimiento de las mejores Escuelas de Agricultura y Artes y Oficios...."*⁹¹

⁹⁰ Sobre este último aspecto no vamos a profundizar en este trabajo. Para mayores detalles Cfr. Viales, Ronny. "Librecomercio, universalismo e identidad nacional: la participación de Costa Rica en las exposiciones internacionales de fines del siglo XIX". En: Enríquez, Francisco e Iván Molina. *Fin de Siglo XIX e identidad nacional en México y Centroamérica*, Alajuela, Costa Rica: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 2000, pp. 357-387.

⁹¹ Pérez Zeledón, Pedro. *Informe presentado al señor Ministro de Instrucción Pública*, San José: Tipografía Nacional, 1888, pp. I-II. Ya por Decreto III del 14 de mayo de 1883, con Bernardo Soto como Secretario de Fomento, se había autorizado la inversión de hasta 36.000 pesos en la fundación de una Escuela Nacional de Agricultura, Artes Mecánicas y Oficios, dada la necesidad de fomentar este tipo de enseñanza. En 1885, por decreto LVIII del 2 de setiembre, se autorizó al Ejecutivo para establecer un Instituto de Enseñanza Agronómica. Por lo tanto, se dan una serie de fracasos, en la mayoría de los casos por falta de presupuesto, que llevan a decretar varias veces la fundación de una Escuela Nacional de Agricultura. Cfr. Sáenz Maroto, Alberto, op. cit., pp. 892 y siguientes.

Un antecedente directo de esta preocupación se puede rastrear hacia 1843, cuando se funda la Universidad de Santo Tomás que desde "...su creación...pretendía contribuir a lograr la prosperidad de la nación. Por eso, en 1849, cuando se hace la primera reforma general de la educación bajo la dirección del Estado, se le encomienda la creación de cátedras que contribuyeran a satisfacer las necesidades del país. En consecuencia, se establecen tres áreas de estudio: Humanidades, Matemáticas y Agricultura y Ramas Industriales".⁹² Por otra parte, la "Ley Fundamental de Educación Común" de 1886 fomentó la enseñanza primaria de varones "...en las campañas, nociones de agricultura"⁹³, tendencia que continuó en el Liceo de Costa Rica, un colegio creado sobre la base del modelo educativo francés, institución compuesta por alumnado masculino.

Pérez Zeledón estuvo durante varios meses en contacto no muy profundo, pero sí recopilando información, con París, Suiza (en Ginebra, Friburgo, Berna, Basilea, Liestal y Zürich); recorrió las orillas del Rhin; Bruselas; Inglaterra y Estados Unidos (Boston y Washington), en la búsqueda de modelos a seguir, no sólo culturalmente sino además en el desarrollo del agro, tal y como habíamos planteado anteriormente.

Algunas apreciaciones -coincidentes con las de Koning- son valiosas de reproducir, sobre todo por la impresión que causó en este funcionario el caso francés. En Francia, la organización de la agricultura era del primer nivel en Europa, y al emisario le llamaba la atención la relación entre agricultura y el alto nivel cultural de la "capital del mundo". La organización de la enseñanza agrícola era como sigue, según palabras de Pérez:

*"El primer grado (inferior ó elemental)...está representado por la escuela pública, pues en las comunas rurales, es obligatoria la enseñanza agrícola, y por las **fermes-écoles** (haciendas-escuelas) que las hay en número de 19, distribuidas en diferentes partes del territorio...El segundo grado (medio), está representado por las escuelas nacionales y escuelas prácticas de agricultura, las cuales difieren tan sólo en ser las primeras establecimientos costeados por el Estado, y las segundas por los departamentos y aun particulares...El tercer grado (superior) lo representa la instrucción que se da en el Instituto Nacional Agronómico, establecido en París, donde se hacen los altos estudios de la ciencia"*⁹⁴

⁹² Quesada, Juan Rafael. "La educación en Costa Rica: 1821-1914". En: Botey, Ana Ma. (Coord.) *Costa Rica. Desde las sociedades autóctonas hasta 1914*, San José: EUCR, 1999, p. 376.

⁹³ Ibid., p. 385.

⁹⁴ Ibid., pp. 77-78. En las escuelas normales francesas se había introducido la enseñanza agrícola para hombres y mujeres, con materias diferenciadas. En las noventa escuelas normales primarias francesas había cátedras de agricultura costeadas por el Estado. La hacienda-escuela era una explotación rural en la que los aprendices recibían remuneración por su trabajo y una enseñanza agrícola práctica. Por otra parte, las Escuelas Prácticas de

Una organización similar de la enseñanza agrícola se mantenía en Suiza y Bélgica. En Suiza destacaba la Escuela Federal, anexa al Politécnico de Zürich y en Bélgica la Escuela de Gembloux, ambas siguiendo el modelo de la Escuela de Grignon. En Bélgica Pérez Zeledón coincidió con Enrique Jiménez Núñez, quien cursaba estudios, puesto que el gobierno también concedió becas como parte de su política de fomento.

La evaluación de la enseñanza agrícola en Inglaterra y Estados Unidos básicamente se fundamentó en fuentes e informes escritos, dada la corta duración del viaje, pero el juicio fue claro; para Pérez Zeledón estos países: "...no presentan una organización que siquiera se acerque á la acabada de Francia, Suiza y Bélgica".⁹⁵ Alemania y Holanda no fueron incluidas en la gira técnica, en parte por el coste del viaje y en parte porque el norte cultural de Costa Rica a finales del siglo XIX era Francia.

Siguiendo el modelo francés de enseñanza agrícola -que también había guiado la Reforma Educativa de 1886- la recomendación del emisario se centró en tres acciones concretas:

- 1) Aunque en Costa Rica las nociones de agricultura ya formaban parte del programa de instrucción primaria, era necesario crear en las Escuelas Normales cátedras especiales de agricultura.
- 2) Crear "haciendas-escuela". Señalaba Pérez: "Si hay un país donde están llamadas a existir, ese país es precisamente Costa Rica; no pretendo que se establezcan varias simultáneamente; pero sí, por lo menos, una para dar carrera á los vagos menores de edad, colocada bajo la inmediata inspección del Ministerio respectivo".⁹⁶
- 3) La creación de una Escuela de Agricultura. Según el emisario, en el contexto de la reforma educativa de su gobierno -con el cierre de la Universidad de Santo Tomás

Agricultura tenían como fin formar "Jefes de cultivo" y dar instrucción a los hijos de cultivadores y a los jóvenes que siguieran la carrera agrícola; la enseñanza era teórico-práctica con tres años de duración. Las escuelas nacionales de agricultura -la de Grignon, la de Grandjouan y la de Montpellier- dependían del Ministerio de Agricultura y el plan de estudios duraba dos años y medio. Finalmente, el Instituto Nacional Agronómico tenía por objeto "...favorecer el progreso agrícola y llevar el nivel de la ciencia en lo tocante a todos los ramos de la producción animal y vegetal". Se componía de dos secciones: una teórica -la Escuela de altos estudios de Agricultura- y otra práctica -la Escuela de Aplicación del Instituto Agronómico- utilizando una hacienda cercana para las prácticas -la de Vicennes- y contando además con una buena biblioteca.

⁹⁵ Ibid., p. 93.

⁹⁶ Ibid., p. 143.

como uno de sus puntos debatibles-: "Universidad con facultades, ni ha existido ni puede darse en Costa Rica antes de medio siglo; lo que puede haber es una Escuela Politécnica en que se cultiven, no las ciencias puras desde el punto de vista meramente especulativo, sino las ciencias aplicadas á las necesidades de la vida práctica".⁹⁷ En su visión, la Escuela debería tener una sección principal de enseñanza agrícola; otra con una escuela de minas y una tercera sección con un instituto tecnológico. Para los "experimentos y ejercicios" prácticos, el establecimiento de corrales de aves y estanques de peces, "sobraban" terrenos excelentes como los de Mata Redonda.

A pesar de la influencia de Pérez Zeledón en la política nacional, la viabilidad de sus recomendaciones quedó supeditada a las posibilidades financieras de la cartera de Instrucción Pública.

Por otra parte, en abril de 1903 se creó la Sociedad Nacional de Agricultura con objetivos y medios bien definidos, aunque con presupuesto exiguo. Su tarea consistió en dar:

"...impulso a la agricultura por la propagación de las conclusiones de la ciencia, la divulgación de los procedimientos de cultivo, el ensayo de los no conocidos aquí y el suministro de toda clase de datos relativos a la materia...Algunos de estos esfuerzos son:

- La compra de una finca en Guadalupe [y otra en Santo Domingo]...para dedicarla a campo de ensayo agrícola [en los que se cultivó: heno de guate, arroz, henequén y árboles frutales]...y que por su cercanía a la capital, pueda ser visitada por las personas que se interesen en las experiencias que allí se practiquen...

*- Para estimular la labor agrícola ofreciéndole nuevas perspectivas, se ha continuado proporcionando a los labradores gratuitamente diversas semillas y plantas vivas, cuyo cultivo conviene establecer en el país"*⁹⁸

Esta Sociedad se reestructuró en 1910, dotándose además de presupuesto para atender debidamente al nuevo personal.⁹⁹ La administración local del fomento agrícola, como complemento de la política agraria nacional, se consolidó en 1907, cuando el presidente Cleto González Víquez, mediante el Decreto No. 3 del 2 de diciembre de ese año:

⁹⁷ Ibid., p. 144. El informe también hace alusión al establecimiento de una Escuela de Artes y Oficios y a la educación "femenil".

⁹⁸ ANCR. Serie Gobernación. No. 20984. *Memoria de Fomento. 1905-1906*, San José: Tipografía Nacional, 1906, p. 38.

⁹⁹ ANCR. Serie Gobernación. No. 20985. *Memoria de Fomento. 1910*, San José: Tipografía Nacional, 1911, p. 47.

*"Con el fin de impulsar el desarrollo de la agricultura nacional y para satisfacer mejor los propósitos que se tuvieron en mira con la [creación de la Sociedad Nacional de Agricultura]...DECRET[Ó]...Arto. 1º Créase en todos los cantones, con excepción del de San José, Juntas de Agricultura. Igualmente [podían]...establecerse en los distritos, cuando las necesidades de las localidades así lo [determinasen]...."*¹⁰⁰

Las funciones fueron similares a las de la Sociedad Nacional de Agricultura, de la que las Juntas serían cuerpos auxiliares y dependientes, enfatizando en su quehacer en la búsqueda de la diversificación productiva.¹⁰¹

El Departamento de Agricultura, como dependencia de la Secretaría de Fomento, se creó mediante el Decreto No. 8 del 27 de setiembre de 1910. Lo cierto es que el primer informe de éste que hemos podido ubicar data de 1916.¹⁰²

En 1910, Pedro Pérez Zeledón publica una serie de artículos en los que llama la atención acerca del estado "moribundo" de la agricultura costarricense, ejemplificando con la producción cafetalera. Entre las causas de esta situación citaba:

*"...una deterioración (sic) del clima, resultado de la destrucción del bosque en vasta escala; y sin negar que algo puede haber influido...ese factor ni es el único, ni el principal de la enorme baja de la producción cafetalera: responden de ese mal, en primer término, el agotamiento de la fertilidad de la tierra, á consecuencia del cultivo constante de una misma planta en un suelo dado, por larguísimos años, sin restitución de los elementos fertilizantes retirados por las cosechas: y luego una multitud de errores y malas prácticas de la agricultura colonial que perdura, por ejemplo, el horror del arado".*¹⁰³

Según el mismo autor, la roturación de tierras vírgenes debía dar paso a los métodos modernos de la agricultura, básicamente el suministro de abono, extensivo a otros tipos de producción, y la consolidación de una "Estación de experimentos", idea que mantenía desde su gira técnica por Europa y Estados Unidos. Y aunque la decisión de continuar con el modelo extensivo de roturación de nuevas tierras u optar por el nuevo modelo tecnológico propuesto fuera libre para los empresarios, siempre debía contarse con "...la acción del Estado, sin la cual

¹⁰⁰ ANCR. Serie Congreso. No. 20981. *Memoria de Fomento. 1908* (Secretario Oscar F. Rohrmoser), San José: Tipografía Nacional, 1909, p. 11.

¹⁰¹ Ibid., p. LII.

¹⁰² Una nueva versión de éste, fue creada por decreto No. 27 del 9 de noviembre de 1922 y se ejecutó por acuerdo No. 10 del 20 de enero de 1923.

¹⁰³ Pérez Zeledón, Pedro. *Colección de artículos sobre Política Agrícola*, San José: Tipografía Nacional, 1910, pp. 3-4.

el fracaso...[era] seguro".¹⁰⁴ La tesis de Pérez era rebatida por el Ing. Federico Peralta, para quien el empobrecimiento de los suelos se debía más bien al lavado de la superficie por el uso de la pala como principal o casi único instrumento de cultivo.¹⁰⁵

La Primera Guerra Mundial estancó el trabajo del Departamento de Agricultura, debido a las limitaciones en los gastos, la reducción de personal y, sobre todo, a la no adquisición de "...abonos puros que tan sólo podían obtenerse de las fábricas europeas".¹⁰⁶ Hacia 1916, el Departamento de Agricultura solamente contaba con la plaza del Jefe, quien se encargaba de los programas de divulgación científica y gracias a cuya iniciativa y recomendaciones el gobierno había venido importando:

*"...semillas de maíz hibridador, de frijoles, de trigo y otras calidades superiores, y place reconocer que estos empeños...han tenido el mejor éxito en sus resultados con la abundancia y excelencia de las cosechas"*¹⁰⁷

En el contexto de la guerra, los "campos de ensayo agrícola" fracasaron, pero siempre se le dio impulso al "...establecimiento de una pequeña estación con destino exclusivo a la selección de semillas, para nuestros cultivos usuales, a fin de proporcionarlas a los agricultores al ínfimo precio de costo y...[obtener] una transformación completa de perfeccionamiento en los productos...con mejores ventajas en el precio y en los rendimientos".¹⁰⁸ Además, la importación de "abonos mezclados" se discontinuó por fraudes.

La preocupación por la diversificación productiva se vio alentada por el contexto de guerra y la demanda estacional de productos "no tradicionales" en los mercados internacionales - como nuevas exportaciones- y nacionales -para sustituir importaciones-. Por esa razón:

*"El Departamento [de Agricultura] dedicó en 1916, su preferente atención al estudio de las nuevas orientaciones que conviene recomendar a la agricultura costarricense. Es preciso emprender nuevos cultivos sin descuidar los actuales...Entre los nuevos cultivos que convendría emprender y **que se pueden emprender sin temor**, resaltan el*

¹⁰⁴ Ibid., p. 9.

¹⁰⁵ Ibid., p. 37.

¹⁰⁶ BAL. *Memoria de Fomento*. 1916, San José: Imprenta Nacional, 1916, p. 23.

¹⁰⁷ Esta es la opinión del Secretario de Fomento del momento, General Juan B. Quirós. BAL, op. cit., p. 23.

¹⁰⁸ Ibid., p. 24. De acuerdo con J. E. van der Laet -Director del Departamento de Agricultura- la popularización del empleo de abonos redundó en cosechas crecidas, una mejora positiva y durable de las plantaciones y ganancias netas considerables para aquellos que siguieron las recomendaciones del Departamento. Cfr. Ibid., p. 137.

*cultivo del **trigo** y del **algodón**. Con el cultivo del primero se libraría al país del enorme y oneroso impuesto que paga anualmente al extranjero por la importación de trigo y de harina, y con el cultivo del algodón, se obtendría **un nuevo artículo de exportación**, que por las condiciones tan favorables del país para ese producto...[estimaba J. E. van der Laet] que podría muy pronto igualar si no sobrepasar la de la exportación de café. El cultivo de ambos productos nuevos necesita mucho menos capital....”¹⁰⁹*

El optimismo anterior se fundamentaba en el hecho de que el trigo se había cultivado en varias partes del país con resultados satisfactorios y el algodón se sembró en Orotina durante tres años seguidos, con excelentes resultados. Para llevar adelante esta tarea, se consideraba indispensable la ayuda del gobierno, ante la ausencia de “iniciativa particular”: se debían suplir trilladoras y una desmulladora para el trigo, y una empacadora para el algodón.

Por otra parte, la labor gubernamental se debió orientar también a atacar el “merodeo” en los campos; a favorecer la multiplicación de las abejas -para la fecundización cruzada de las flores- y la introducción en los programas de las escuelas rurales de la enseñanza de la apicultura; el mantenimiento de los caminos rurales -importando la arregladora de caminos “Martin” y prohibiendo el uso de llantas angostas- y, finalmente, fomentando el ataque a las plagas -garrapatas, hormigas, ratones, tórsalo, etc.- mediante:

*“...una campaña enérgica...para la generalización del empleo de los insecticidas, fungicidas y desinfectantes en los campos. Cuántas cosechas no se salvarían si fuesen mejor conocidos los benéficos efectos de estos procedimientos que deberían considerarse como **aseguros necesarios** en la mayor parte de plantaciones y cultivos....”¹¹⁰*

Esta especie de “revolución verde antes de la revolución verde” -con todo lo negativo que conlleva en materia de la depredación de la naturaleza- también contó con aspectos interesantes en relación con la problemática de los bosques y los suelos. Ya desde 1906 -vía decreto No. 121 del 26 de octubre- se habían prohibido las quemadas de rastrojos y bosques, concediendo permiso sólo cuando se tratara de desmontes para habilitar terrenos con fines agrícolas. La práctica no desapareció por lo que en 1921, Narciso Blanco como Secretario de Fomento, señalaba en una circular dirigida a los Gobernadores y Jefes Políticos del país - fechada el 15 de enero- lo siguiente:

¹⁰⁹Ibid., p. 137.

¹¹⁰Ibid., p. 140.

“Se acerca la época en que nuestros agricultores empezarán a preparar sus terrenos para las futuras siembras de invierno. Entre los trabajos que ellos ejecutarán está el quemar rastrojos y bosques para así abreviar la limpieza de sus predios, sin calcular que con esta operación salvaje no se hace más que destruir la capa fertilizante de la superficie del suelo y adelantar la sequía de los manantiales...Los bosques son la protección de las corrientes de aguas; si ellos se destruyen por la acción despiadada del fuego disminuirá el agua de los ríos y quebradas, por razón de que sus fuentes de origen se secarán. Los rastrojos con sus malezas, las cuales enterradas por el arado se descomponen dando a la tierra elementos valiosos de fertilización, si se queman, no se hará más que restarle abonos al campo; por otro lado...al rozar el fuego la superficie agrícola, destruirá el humus, las bacterias beneficiarias y otros elementos fertilizantes que puso en ella la naturaleza”¹¹¹

Aunque estas acciones ponen en evidencia algún nivel de conocimiento de la problemática ecológica, lo cierto del caso es que hay continuidad desde 1824 al concebir la tierra cultivada como el recurso más valioso, justificando la pérdida de bosque y biodiversidad en pos de las “abras”. Es decir, la montaña virgen es valiosa, pero se justifica el desmonte y la deforestación para el fomento de los cultivos y de la ganadería.

Aun así, el Departamento de Agricultura continuó con intentos de reforestación. Para 1925 “...ofreció suministrar semillas gratuitamente a las escuelas primarias de árboles propios de cada zona en que está situada la escuela, y de hacer publicar un folleto explicativo con las direcciones para hacer almácigos y propagar después los árboles obtenidos, proyecto que recibió la aprobación de la Jefatura de Educación Pública....”¹¹²

La reestructuración del Departamento de Agricultura que se hizo efectiva en 1923, sistematizó el trabajo al dividirse en cuatro secciones: la Sección de Divulgación -que editaba el Boletín de Agricultura, con un tiraje de 3.500 ejemplares-; la Sección de Experimentación; la Sección de Información -para dar consejos prácticos a los agricultores y la Sección de Mercado Agrícola -para ayudar al agricultor en la compra y venta de sementales, semillas, aparatos, maquinaria, etc.-.

Para esta fecha, la Sección de Experimentación, cuyo objetivo era llevar a cabo investigaciones de aplicación práctica e inmediata, tendientes a la resolución de problemas de

¹¹¹BAL. *Memoria de Fomento*. 1921, San José: Imprenta Nacional, 1912, pp. 13-14.

¹¹²BAL. *Memoria de Fomento*. 1924, San José: Imprenta Nacional, 1924, p. 176. Se intentó también contratos de reforestación, v.gr. en la finca “Las Mercedes”, pero no fueron efectivos. Se tenía conciencia de la extinción de algunos árboles. Se llamaba la atención sobre el Aciprecillo (*Podocarpus Salicifolio*) del que quedaban pocos ejemplares en San Cristóbal, El Tablazo, y que Carlos Wercklé insistió en que se tomaran medidas para que no desapareciera.

carácter local, o a la mejora de métodos y práctica de aplicación general, tomó nuevo auge pues:

“...el Departamento obtuvo del señor don Francisco Montealegre una parcela de cafetal de seis manzanas...en su finca situada en San Pedro de Montes de Oca [y]...a fin de proporcionarse un campo de ensayos sin mayor costo donde poder determinar la adaptabilidad a nuestras condiciones de valiosas plantas exóticas y de hacer un trabajo de aclimatación, solicitó...la concesión del lote Este del Bosque de los Niños, de La Sabana, lo cual fue concedido...en...9 de mayo de 1923”¹¹³

Según B. R. Yglesias, director del Departamento, en la finca de San Pedro se experimentó con varios abonos -simples: cloruro de potasio y superfosfato de cal; compuestos: cormecopia, hueso molido, vencedor y cloruro de potasio y superfosfato de calcio mezclados- usados comúnmente en los cafetales de la meseta central, con el fin de determinar su valor fertilizante y económico, teniendo bajo observación 1.000 plantas de café, de un total de 6.000 plantadas.

En La Sabana, se experimentó con plantas forrajeras de Estados Unidos, tales como diferentes variedades de tréboles; leguminosas como el frijol de soja y algunas gramíneas como el Timothy y el Red Top. También con variedades de trigo y papas. Además, se volvió a fomentar el cultivo del algodón, de la variedad Sea Island, con la cual el señor Enrique Flach sembró treinta manzanas en la Finca “La Esperanza” ubicada en Puntarenas.

En 1924 se instaló una máquina de moler cal, al costado oeste del Liceo de Costa Rica, en un terreno de media manzana. Allí también se sembraban árboles recibidos del extranjero y se ensayaba el cultivo de algunas plantas traídas de La Sabana. Se tenía previsto que para 1925 el Departamento de Agricultura iba a satisfacer “...las crecidas demandas de cal cruda bien molida [para]...neutralizar los terrenos que por causa de largos años de cultivo deficiente, se [habían]...vuelto ácidos en casi toda el área cultivada del país”.¹¹⁴

La experimentación de cultivos continuó con la manzana; el *Sapium Tolimense* de Colombia -para producir hule-; el bambú de Popayán -para construcciones rurales baratas-; el jujuba de China; las higueras de Houston; la caña japonesa y la caña uba traídas de Cuba; el cereal Adley de Filipinas -para la ganadería-; la yuca brava del Brasil, Paraguay y Cuba; la uva “Muscadine” de Gainesville; el árbol de níspero del Japón injertado; el maíz dulce; la papa;

¹¹³BAL. *Memoria de Fomento*. 1923, San José: Imprenta Nacional, 1923, pp. 253-254.

¹¹⁴BAL. *Memoria de Fomento*. 1924, San José: Imprenta Nacional, 1924, p. 176.

otras leguminosas resistentes a la sombra en los cafetales -de Batavia la *Cretalia Striata*, *Leucema Clauca* y *Teprhorosis Havekeviana*; y el pasto Capin Gordena.

Además, se importaron útiles y máquinas como el sistema “Ruberoide” -para conservar la humedad del suelo- o el pulverizador manual “Ideal” -para combatir hongos y gusanos-. No se tenía campo de experimentación, por lo que no se introducía maquinaria agrícola, pero se tenía en estudio la importación del tractor “Gladiator” de Los Angeles, California.

El “progreso” también brindó el marco institucional propicio para el desarrollo de la industria. Por Decreto Ejecutivo No. 9 del 30 de octubre de 1924 se creó el Departamento de Industria, que según Carlos Volio -Secretario de Fomento- al estar anexo al de Agricultura tenía como fin “...fomentar y estimular las pequeñas industrias nacionales, las grandes industrias del mañana, hoy en pañales....”.¹¹⁵

Ya en 1925 se subsanó el déficit de campos de experimentación agrícola al contar el Departamento de Agricultura con tres: el de “La Barranca”¹¹⁶; el de Coronado¹¹⁷ y el de “Lagunillas”¹¹⁸, aunque estos terrenos fueron vendidos en 1927 para comprar uno en San Pedro de Montes de Oca, probablemente la quinta de los Macaya.¹¹⁹ Para 1925, siguiendo con el desarrollo institucional vinculado con el fomento del agro, se tenía proyectada la creación de la Asociación Costarricense de Agricultura¹²⁰.

¹¹⁵Ibid., p. IX.

¹¹⁶Este tenía 130 hectáreas y se ubicaba en la margen izquierda del río Barranca. Allí fracasó un intento de cultivar tabaco; se cultivó caña con buen suceso, al igual que arroz y se obtuvieron resultados mediocres con el maíz. También con buenos resultados se cultivaron diferentes clases de “cow peas” -frijol de abono- y se hicieron almácigos -unos 400 arbolitos- de cocos, mangos, papayas y otros frutales. Cfr. BAL. *Memoria de Fomento. 1925*, San José: Imprenta Nacional, 1925, p. 175.

¹¹⁷El terreno de ésta medía 11,5 hectáreas y estaba situado a 1.420 m.s.n.m.. Allí se ensayó el cultivo de especies de árboles frutales europeos; se importó y sembró: peras, duraznos, manzanas, membrillos, albaricoques, cerezos, ciruelos, así como diferentes clases de hortalizas y forrajes. Cfr. Ibid., p. 176.

¹¹⁸Este se ubicaba cerca de la línea férrea sobre el ramal de Ciruelas de Alajuela. Tenía 34,75 hectáreas y se sembró: frijol de abono; 10.000 pies de piñas de diferentes clases, arroz, camote, maní, café, tabaco, algodón y cítricos. Cfr. Ibid., p. 177.

¹¹⁹ Cfr. BAL. *Memoria de Fomento. 1927*, San José: Imprenta Nacional, 1927, p. 279.

¹²⁰Esta tendría como fin el “...intercambio de ideas, de iniciativas y de propósitos...entre nuestros agricultores...en el bien del mayor número que hace por su virtud desprovista de egoísmos, el bien de la colectividad, el bien social...”. Cfr. BAL. *Memoria de Fomento. 1924*, San José: Imprenta Nacional, 1924, pp. IX-X. No se tienen más referencias sobre la ejecución de esta propuesta. La preocupación por el “latifundio especulativo” y por el “bien social” parecen estar en relación con las ideas del Dr. Antonio Carrozza, difundidas en la Revista de Derecho Agrario en la Italia de la década de 1920, sobre todo con el concepto de “función social de la propiedad”, aunque esta afirmación debe tomarse como una hipótesis preliminar.

Llama la atención la variedad de cultivos alternativos al café y al banano que se ensayaron. El 21 de octubre de 1926 se amplió:

*“...el presupuesto...de la Cartera de Fomento con la suma de...once mil colones...a fin de que el Poder Ejecutivo cubra el valor de cinco mil quinientos arbolitos de morera que se han adquirido con el objeto de establecer en Costa Rica la industria de la sericultura”*¹²¹

El peso del monocultivo del café y del banano, dada su aceptación en el mercado internacional, opacó casi todos los cultivos alternativos. La internalización de la agricultura como motor de desarrollo llevó además al establecimiento efectivo de la Escuela Nacional de Agricultura, creada como dependencia de la Secretaría de Fomento mediante Decreto No. 43 del 16 de diciembre de 1926. Esta Escuela iba a impartir “...una enseñanza teórica y práctica, no sólo de la agricultura...sino de las otras ciencias que con ella [tuvieran]...relación, procurando...que tal enseñanza se [adaptara]...a las necesidades del país....”¹²²

Una última innovación que vale la pena citar fue la creación de una “Granja Avícola” en 1926, inmersa en el afán de favorecer “...todo aquello que se relaciona con la alimentación, en particular la leche y los huevos que constituyen alimentos por excelencia....”¹²³

Al final de nuestro período de estudio -a mediados de 1928- el gobierno tomó la decisión de fusionar la Escuela Nacional de Agricultura en el Departamento de Agricultura, creando una nueva instancia denominada “Centro Nacional de Agricultura”. Las actividades de este centro se orientaron hacia tres áreas prioritarias: la investigación de problemas agrícolas originados por las condiciones especiales de clima, suelos y cultivos establecidos en el país, que no podían “...ser resueltos por la aplicación de principios deducidos de los estudios de investigación llevados a cabo en otros países”¹²⁴; la enseñanza sistemática de la agricultura, impartida a

¹²¹BAL. *Memoria de Fomento*. 1926, San José: Imprenta Nacional, 1926, p. 25.

¹²²Ibid., p. 34. Se trató de dotar a esta institución de terrenos y granjas; finalmente se instaló en la quinta de los Macaya -en San Pedro de Montes de Oca- en 1927. La quinta medía 8, 37 hectáreas y al parecer fue comprada por el gobierno. Estaba cultivada de café en su mayoría y por eso se propuso investigar el clima y el suelo en relación con ese producto. Cfr. BAL. *Memoria de Fomento*. 1927, San José: Imprenta Nacional, 1927, p. 25.

¹²³Ibid., p. 303. Se importaron gallinas de raza para que las familias humildes pudieran reemplazar con poco dinero las “gallinas ordinarias” -ponedoras de unos 50 huevos- por otras cuya postura era de 200. La granja se instaló en la planta trituradora de cal, en las inmediaciones del Liceo de Costa Rica. Ese mismo año se instalaron dos laboratorios: uno de análisis químico y otro de investigaciones patológico-vegetales. No se especifica su ubicación física.

¹²⁴BAL. *Memoria de Fomento*. 1929, San José: Imprenta Nacional, 1929, p. 454. El primer director del centro fue B. R. Yglesias.

jóvenes procedentes de los colegios de segunda enseñanza y la difusión, entre los agricultores, de los conocimientos adquiridos, así como de las prácticas y métodos seguidos en otros países, adaptables a Costa Rica.

Este centro contó con secciones de Agronomía, Química, Botánica y Patología vegetal, Industria animal y Defensa pecuaria y forestal, copiando la estructura de la experiencia de otros países. Las funciones fueron similares a sus antecesoras, aunque en el campo de la difusión se creó un “Boletín Popular” semanal¹²⁵, y otra publicación de carácter “más científico”: el Boletín del Centro Nacional de Agricultura. También se creó la Secretaría de Agricultura, adscrita a la de Fomento, mediante la Ley No. 33 del 2 de julio de 1928.

En 1929 se nombra al Lic. Arturo Volio como Secretario en los despachos de Fomento y Agricultura (en el mes de abril) con lo que por “...primera vez se consigna en el país el presupuesto general de gastos bajo la denominación de 'Cartera de Agricultura' para el año económico de 1930, en la suma de 4.638.589 colones...El presupuesto general del país se fija en la suma de 25.555.289 colones”.¹²⁶

Estos primeros eslabones de la cadena de los ejes fundamentales de la política agraria liberal, se conceptúan como estrechamente vinculados con un problema de expansión de la frontera agrícola y de incremento de la población.

5.3. Poblar. Los proyectos de colonización, la inmigración de mano de obra y las migraciones internas “dirigidas”

De acuerdo con los planteamientos liberales, la población es importante dado su papel de proveedora de fuerza de trabajo y además, como elemento potenciador de un mercado suficientemente amplio como para que el intercambio genere la especialización.

Joaquín Lizano, en su informe como Secretario de Estado en el Despacho de Obras Públicas en 1875, ya llamaba la atención sobre la escasez de brazos:

“La escasez de brazos se hace sentir más cada día: el precio de los jornales aumenta: el acarreo de nuestros frutos y el de las mercaderías que importamos, sube en la misma proporción. Todo esto cede en daño del agricultor hasta el punto de que podrá llegar el día que ni coja ni beneficie café, principal y casi único producto de nuestra exportación, porque esas operaciones pueden ser mas costosas que el valor mismo del

¹²⁵ Cfr. Ibid., pp. 453-454.

¹²⁶ Sáenz Maroto, Alberto, op. cit., p. 1024.

*fruto después de beneficiado. Necesitamos pues, emigración (sic) y no la obtendremos mientras no tengamos caminos y buenos y habilitados baldíos para halagarla”*¹²⁷

De esta manera, en nuestro país los liberales fomentaron el crecimiento poblacional y la ocupación del territorio mediante tres estrategias: la fundación de colonias agrícolas, el fomento de la inmigración de mano de obra y el favorecimiento de las migraciones internas. Si bien estos tres elementos implican movimientos de población, no todos siguen una misma lógica dentro del pensamiento agrario liberal, aunque en la práctica los objetivos no siempre se cumplieron a cabalidad.¹²⁸

Llama poderosamente la atención el hecho de que si bien el librecambio favoreció el flujo libre de mercancías, por lo que se consideraba la fuerza de trabajo como una mercancía más y al migrante como una persona libre y con el derecho de moverse hacia aquellos lugares donde su remuneración fuera mayor -el diferencial de salarios era el motor de la emigración- en el caso de la migración internacional, siempre se consideró que ésta debía estar regulada por el estado, ya fuera que se tratara de proyectos de colonización o de importación de mano de obra.

5.3.1. Poblar. Los proyectos de colonización

Los proyectos de colonización se llevaron a la práctica en la mayoría de países de América Latina, aunque con un nivel de fracaso bastante elevado. La:

*“Colonization, or the planned settlement of agricultura frontiers, has been attempted by almost all land-abundant nations of Latin America. Colonization has been justified as a means of effectively occupying the national territory...facilitating the economic development”*¹²⁹

En Costa Rica el proceso fue relativamente planeado, también en un contexto de relativa abundancia de tierras. Es notable la negación histórica de los territorios ocupados por indígenas, tal como señalamos anteriormente.

¹²⁷ ANCR. s.n. *Informe del Secretario de Estado en el Despacho de Obras Públicas al Congreso Constitucional de 1875*, San José: Imprenta Nacional, 14 de mayo de 1875, p. 3.

¹²⁸ Además, hubo una inmigración de europeos -especialmente alemanes- más o menos espontánea, favorecida por las condiciones económicas y sociopolíticas del país, que jugó un papel importante en el desarrollo cafetalero. Agradezco los aportes de los Dres. Arodys Robles y Mario Samper para la sistematización de este apartado.

¹²⁹ Katzman, Martin. “Colonization as an approach to regional development: Northern Paraná, Brazil”. En: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 26, No. 4, July 1978, p. 709.

En consonancia directa con el fomento agrícola y con la tradición del período 1824-1870, los liberales continuaron preocupados por la “abundancia de tierras”¹³⁰ y la escasez de brazos. De acuerdo con los planteamientos de la época:

*“El suelo mismo es de valor nulo; su valor, su producción, crecen a medida que la población entera del país necesita de sus productos o de su uso para habitación”*¹³¹

En este sentido, se continuó con el establecimiento de colonias agrícolas basadas en la inmigración, aunque la mayoría fracasaron por problemas de falta de vías de comunicación. Son múltiples los casos ubicados en las fuentes documentales. Según Guiselle Marín, de “...acuerdo con las políticas migratorias costarricenses -así como sucedía en otros países de América Latina- se hacía una [escogencia]... de los inmigrantes. La ideología liberal predominante, que había adoptado conceptos eurocentristas de la época, mostraba su mayor interés por los inmigrantes procedentes de Europa”¹³².

A finales del siglo XIX se tenía presente un hecho: en “...el país [faltaban]...brazos: [era]...indispensable la inmigración”¹³³, de ahí que se hubiesen “...celebrado varios contratos para la instalación de colonias extranjeras, que como medio atrayente de inmigración...[constituían] una esperanza para el porvenir agrícola del país....”¹³⁴.

El propósito de las colonias agrícolas era sobre todo la ocupación del territorio y la distribución de tierras entre un conjunto de propietarios sobre bases institucionales firmes. Por lo general, estos proyectos estaban orientados a habilitar tierras en áreas “remotas”, y en las que, por la ubicación, era difícil encontrar un producto que se pudiera comercializar adecuadamente. Por esta razón, esta ocupación territorial se dirigía fundamentalmente a

¹³⁰ Aquí vale la pena resaltar la omisión de la presión sobre las tierras ocupadas por indígenas, tal y como resaltan entre otros los siguientes trabajos: Viales, Zobeida. *Las comunidades indígenas del Valle Central de Costa Rica durante el siglo XIX: políticas del Estado y tenencia de la tierra*. Tesis de Licenciatura en Historia, UNA, s.f. y Solórzano, Juan Carlos. *Indígenas y neohispanos en las áreas fronterizas de Costa Rica (1800-1860)*, San José: Mimeo, 1997.

¹³¹ Alfredo González Flores. “El Poder Ejecutivo al Congreso Constitucional. Mensaje del Presidente. 1-5-1915”. En: Meléndez, Carlos. *Mensajes Presidenciales. 1906-1916*, T. IV, San José: Editorial Texto/Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 1981, p. 234.

¹³² Marín, Guiselle. *Espanoles en la ciudad de San José a fines del siglo XIX y principios del XX*, San José: Mimeo, 1997, p. 6.

¹³³ José J. Rodríguez, op. cit., p. 53.

¹³⁴ José J. Rodríguez. “Mensaje del señor Presidente de la República al Congreso Constitucional. 1-5-1892”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1885-1906*, T. III, p. 58.

promover la especialización productiva, además de consolidar el dominio territorial, como habíamos planteado antes.

Evidencia de lo anterior es la confianza puesta no en el número, sino en el origen, la experiencia, el capital humano de los inmigrantes. No se trataba de un poblamiento numéricamente importante. En 1896 el Secretario de Fomento -Dr. Juan J. Ulloa- apuntaba que se hacía necesario “...para el mayor desarrollo de nuestra agricultura mayor abundancia de brazos...necesidad cuya satisfacción ha[bía] preocupado a gobiernos anteriores...La manera de satisfacerla [era]...provocar una corriente de inmigración de gente de buenas costumbres y de condiciones de trabajo que la [hicieran]...perfectamente aceptable”.¹³⁵

Claro está, siempre y cuando existiese una ley sobre tierras atinente y se pudiera establecer más sistemáticamente los lugares a poblar, dados los fracasos. El diagnóstico de la situación hacia 1896 era el siguiente:

*“Sobre gran parte del territorio no cultivado del país se han concedido derechos a favor de compañías en virtud de contratos especiales, y se ha otorgado la propiedad a favor de particulares, los cuales la han obtenido por la facilidad que las leyes sobre la materia presentan para el denuncia y adjudicación de tierras...Actualmente se ocupa el Gobierno en el estudio de una ley que ponga coto a la adquisición de grandes cantidades de tierras que se conservan incultas, impidiendo así la labor de aquellos que, deseando trabajar, no pueden adquirir pequeñas porciones de terreno, toda vez que este se encuentra en poder de un corto número de personas”*¹³⁶

Años más tarde, el Ministro Carlos Volio -en la década de 1920- insistía en la necesidad de favorecer la inmigración, pero con el criterio claro de la escogencia sobre la base de los resultados generados por esta práctica en otros países:

*“El país necesita con urgencia mayor número de brazos para desarrollar su gran poder productor, actualmente en estado más o menos latente. Enormes extensiones de tierras fertilísimas esperan inmigrantes agrícolas...[Por eso entabló] negociaciones con autoridades italianas para estudiar las condiciones que harían factible una inmigración de buenos elementos de dicho país...La migración italiana parecer ser actualmente la más deseable: a ella se debe la enorme prosperidad de la Argentina”*¹³⁷

¹³⁵ ANCR. Serie Congreso. No. 21.009. *Memoria de Fomento. 1896*, San José: Tipografía Nacional, 1896, p. 1.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 1.

¹³⁷ BAL. *Memoria de Fomento. 1924*. San José: Imprenta Nacional, 1924, p. 178.

Este tipo de política de población se complementó con la inmigración de mano de obra necesaria para llevar adelante otros proyectos de la agenda liberal en un contexto de escasez de mano de obra, entre ellos uno fundamental: la construcción del ferrocarril al Atlántico.¹³⁸

5.3.2. Poblar. La inmigración de mano de obra

En términos estrictos, el problema de la escogencia de inmigrantes surgió con la construcción del ferrocarril y la autorización para importar braceros chinos y caribeños. Estas inmigraciones también fueron segmentadas, puesto que los trabajadores se incorporaron a diferentes segmentos del mercado laboral de la época: no sólo se dedicaron a la agricultura o al trabajo de construcción, sino también a los servicios y, desde el período anterior, al comercio.¹³⁹

El gobierno, por citar un ejemplo, para:

*“...suplir la falta de brazos ha favorecido la introducción de inmigrantes trabajadores. Algunos españoles y seiscientos chinos han sido introducidos al país últimamente. De estos últimos, muchos se hallan al servicio de los agricultores por cesion que el Gobierno ha hecho de los contratos y otros se encuentran ocupados en los trabajos del ferro-carril, permitiendo así dejar de ocupar en ellos, trabajadores nacionales, que harían falta para las empresas agrícolas”*¹⁴⁰

Esta inmigración sí tenía pues un mayor peso cuantitativo y un menor peso, según los liberales, en términos de capital humano. Entre 1879 y 1880 se calculaba que había unos 2.000 hombres ocupados en la construcción del ferrocarril al Atlántico.¹⁴¹

5.3.3. Poblar. Las migraciones internas

Las migraciones internas estuvieron vinculadas con la expansión de la frontera agrícola. En este sentido, la expansión cafetalera, posteriormente la plantación bananera y, además, la

¹³⁸ Cfr. Murillo, Carmen. *Identidades de hierro y humo. La construcción del ferrocarril al Atlántico. 1870-1890*, San José: Editorial Porvenir, 1995.

¹³⁹ Algunos indicios que hemos recogido apuntan hacia la existencia de diferencias salariales importantes en el mercado laboral de la época, pero aún falta sistematizarlos en una futura investigación.

¹⁴⁰ ANCR. Serie Congreso. No. 8227. *Informe de agricultura e industria de 1873*, San José: Tipografía Nacional, 15 de mayo de 1874, p. 27.

¹⁴¹ ANCR, s.n., *Informe de Obras Públicas. 1880*, San José: Imprenta Nacional, 8 de mayo de 1880, p. 1.

producción de subsistencia, constituyen tres móviles importantes para estos desplazamientos, tal como se ha venido señalando en otros apartados.

Ya hacia fines de la década de 1910, se nota cierto desencanto por los costos y fracasos de la inmigración -tanto para las colonias agrícolas como la inmigración de braceros-. De ahí que se consolide el interés de superar la tendencia a la escasez de mano de obra vía incremento natural de la población, atacando uno de sus “enemigos silenciosos”. Alfredo González Flores prometía iniciar:

*“...otro procedimiento que sí juzgo eficaz y que ofrece muchas otras ventajas: emprenderé, con el auxilio de los expertos en la materia, campaña decidida contra la mortalidad infantil”*¹⁴²

Esta misma opción se seguía manejando como válida hacia fines del período de estudio, dado que el fomento de la salud pública sería “...compensado con creces por el aumento de trabajadores eficaces, en ventaja de la riqueza pública y privada y por el aumento de población que significará la disminución de la mortalidad infantil y de adultos, que vale más que invertir dinero en inmigración contratada”¹⁴³.

Como complemento de este corolario, se manifestó una preferencia por la migración y la colonización interna, aunque ese proceso ya se había generado desde la época posterior a la independencia:

*“La población en todo el país se aumenta satisfactoriamente y produce en los distritos del centro un natural sobrante y este sobrante busca constantemente nuevas tierras en la periferia de la parte ya poblada de nuestro territorio...Estas colonias son el resultado de un movimiento espontáneo y natural, y llevan en sí la seguridad del éxito...Esta colonización interior es la que nos conviene...[dado que provee] el primer elemento necesario para el continuo desarrollo de nuestras reservas de tierras y de recursos naturales: un sobrante sano de población”*¹⁴⁴

¹⁴² Alfredo González Flores. “Mensaje al Congreso Constitucional. 8-5-1914”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1906-1916*, T. IV, p. 193.

¹⁴³ Cleto González Víquez. “Mensaje inaugural el Licenciado don Cleto González Víquez, Presidente de la República al Congreso Constitucional. 8-5-1928”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1918-1940*, T. VI, San José: Editorama/Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 1987, pp. 11-12. Steven Palmer hace una crítica al concepto de “auto-inmigración” de González Víquez desde la perspectiva de la consolidación del “nacionalismo oficial” costarricense. Desde la perspectiva del pensamiento agrario liberal, esta opción es una clara respuesta al desencanto generado por los fracasos de las colonias agrícolas extranjeras. Cfr. Palmer, Steven. “Hacia la ‘auto-inmigración’. El nacionalismo oficial en Costa Rica. 1870-1930”. En: Taracena, Arturo y Jean Piel, op. cit., pp. 75-85.

¹⁴⁴ Alfredo González Flores. “El Presidente de la República al Congreso Constitucional. Mensaje del 1-4-1916”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1906-1916*, T. IV, pp. 298-299.

Así, por ejemplo, por Ley No. 38 del 29 de julio de 1918, el gobierno *de facto* de Federico Tinoco, estableció la "Comuna Agrícola Costarricense": aunque no existen referencias sobre su funcionamiento, éste constituyó un intento de sustitución de importaciones de cereales y de fomento de la colonización con "nacionales". Las "comunidades" idealmente se establecerían en "terrenos baldíos", de común acuerdo con el gobierno; deberían estar constituidas por obreros y agricultores no mayores de cincuenta años, ni menores de veinte, cabezas de familia, sanos y en pleno goce de sus derechos civiles.

Cada agrupación de comuneros debía tener un núcleo de 50 personas, como mínimo, con lo que obtendrían el derecho a una extensión de 50 hectáreas cada uno, distribuidas en un solo lote para la explotación agrícola y, además, una extensión de 20 metros de frente por 50 metros de fondo, para la construcción de vivienda en el centro de la población que se estableciera. Obtendrían un título provisional que se podría hacer efectivo, antes de cinco años, al cultivar por lo menos la mitad del lote asignado y al construir una vivienda de tres aposentos, como mínimo. Los derechos de propiedad serían intransferibles.

La condición principal que ponía el gobierno en este proyecto era que los comuneros dieran:

*"...preferencia en sus siembras a los cereales y en general a todo aquello que...[sirviera] para satisfacer el abasto público, de acuerdo con las condiciones del suelo y del clima del lugar donde [hubieran]...de efectuarse los cultivos"*¹⁴⁵

Los beneficiarios de esta política tendrían la opción de recibir una ayuda de ₡ 30 colones mensuales durante el primer año, adquiriendo la obligación de reintegrar al menos un 25% del monto total al Banco Internacional -un proyecto de banco nacional- al año de la primera cosecha; por otra parte, pasajes para el núcleo familiar, así como semillas, semovientes y demás necesidades para instalarse en la "colonia" respectiva. Debido principalmente al hecho de que el régimen de Tinoco cayó en 1919, no encontramos referencias sobre este relanzamiento de las colonias agrícolas dirigidas sobre la base de población nacional.

De manera evidente, este eslabón debía unirse a las posibilidades de superación del "síndrome de incomunicación" que constituía un obstáculo para el desarrollo desde la perspectiva liberal.

¹⁴⁵ BAL. *Memoria de Fomento. 1918*, San José: Imprenta Nacional, 1918. Anexos, p. 4.

5.4. Comunicar. Los ferrocarriles, las carreteras, los puentes y la necesidad de integración del mercado interno

La obsesión de Tomás Guardia por el ferrocarril al Atlántico pone de manifiesto una preocupación fundamental de los liberales, a saber, la vinculación directa con el mercado mundial. Pero ésta no fue la única preocupación, tal y como tradicionalmente se ha planteado.

La construcción de caminos y puentes, así como el complemento con el ferrocarril al Pacífico y el mantenimiento de las obras, eran inversiones encaminadas al abaratamiento de los fletes de mercancías y, a la vez, elementos integradores del mercado interno. Se partía de una estrecha vinculación entre la riqueza pública y las facilidades de transporte de los productos.

Hacia 1875, cuando existían 48 ½ millas de vía férrea:

*“...solo se [explotaban]...veintisiete comprendidas entre las provincias de San José, Cartago, Heredia y Alajuela. Este tráfico...[era] puramente local, y el producido tiene exclusivamente origen en lo que se paga por pasaje. Casi no existe tráfico comercial, pues aun en el interior que pudiera efectuarse entre las cuatro principales provincias comprendidas en el trayecto, es nulo por la falta de vehículos baratos y apropiados para conducir los objetos desde las estaciones hasta el lugar en que deben ser entregados”*¹⁴⁶

Son innumerables las referencias a este tipo de obras a lo largo de todo el período. Inclusive se citan ensayos de navegación fluvial y de cabotaje, ante la inexistencia de carreteras y caminos vecinales en algunas regiones del país.

De esta manera el ferrocarril, las carreteras y los caminos fueron concebidos como un “sistema” o una “red”, es decir, como un todo integrado. Joaquín Lizano recomendaba allá por 1875 lo siguiente:

*“La carretera nacional se conserva y debe conservarse aún cuando el ferro-carril se construya: ese trayecto y los vecinales que con él tocan, deben necesariamente ser con el tiempo las principales arterias que alimentarán el camino de hierro, porque serán el vehículo por donde tendrán salida los productos agrícolas del país....”*¹⁴⁷

La lluvia afectaba el estado de la carretera y los caminos, por lo que el mantenimiento y el “...trazo y apertura de nuevas vías de comunicación que habilitan fértiles zonas...incultas, y

¹⁴⁶ ANCR, s.n. *Informe del Secretario de Estado en el Despacho de Obras Públicas al Congreso Constitucional de 1875*, p. 4.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 12.

ponen en contacto diversas poblaciones entre sí y de los centros principales”¹⁴⁸ eran tareas prioritarias.

Las regiones del Pacífico y del Atlántico estaban ya integradas, pero ante el problema de que los “...terrenos de la meseta central [comenzaron]...a sentir el natural cansancio, [se hizo]...indispensable abrir y establecer caminos que [dieran]...fácil acceso a las fértiles y cuasi vírgenes regiones del norte y del sur de la República”¹⁴⁹, y despertó especial interés la explotación “del General” y de las llanuras de San Carlos, Sarapiquí y Santa Clara, es decir, los territorios ubicados hacia el sur y el norte del Valle Central.

La red de carreteras nacionales, que absorbió algunos caminos denominados anteriormente “vecinales” con el correspondiente peso económico, abarcaba hacia 1915 -según datos oficiales bastante aproximativos- unos 1.200 kilómetros, pero persistía el problema de fines del siglo XIX desde la óptica liberal pues como apuntó Enrique Pinto, Secretario de Fomento:

*“Muy ricas zonas en diversos lugares de la República permanecen incultas por falta de vías de comunicación, y de otro lado son muchos los agricultores que buscan nuevos rumbos para ejercer su actividad, por razón natural del aumento de la población...[por lo que] el gobierno inspirado en este criterio, trata de...poner en práctica su plan. En vez del dispendioso sistema de abrir caminos en diferentes lugares, consagrara su apoyo a uno sólo para habilitar algunas regiones....”*¹⁵⁰

Bueno, y ¿cómo se financiaba el fomento agrario, el poblamiento y la comunicación?

5.5. La atracción de capitales extranjeros y el crédito rural endógeno

El último eslabón de la cadena de los elementos constitutivos de la política agraria liberal se relaciona con la necesidad de capitales. El capital extranjero era avalado como una especie de solución mágica para los problemas agrícolas por parte de los liberales, aun después de soportar algunos excesos del enclave bananero, de la Northern Railway Company, de la UFCo. y de Minor Keith, este último idealizado como el “empresario extranjero ejemplar”.

¹⁴⁸José J. Rodríguez. “Mensaje del señor Presidente de la República al Congreso Constitucional. 1-5-1892”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1885-1906*, T. III, p. 58.

¹⁴⁹Cleto González Víquez. “Mensaje del señor Presidente de la República presentado al Congreso Constitucional. 1-5-1907”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales. 1906-1916*, T. IV, p. 21.

¹⁵⁰BAL. *Memoria de Fomento. 1915*, San José: Imprenta Nacional, 1915, p. VI.

En estos aspectos los liberales costarricenses estuvieron inmersos en la coyuntura denominada como la “edad de oro” de la inversión extranjera en la historia contemporánea de América Latina -abarcando el período 1880-1914- aunque para este país el capital foráneo ya tenía un rol importante desde la expansión cafetalera.¹⁵¹

Las llamadas de atención contra las “bondades” atribuidas por los liberales a este tipo de capital también estuvieron presentes y en esa tarea destaca, nuevamente, como elemento de ruptura, la posición de Alfredo González Flores, quien planteó lo siguiente:

*“La...[atracción] de capitales extranjeros para el desarrollo del país, para el establecimiento de grandes empresas, es considerado por muchos como el gran remedio para todos los males que sufre nuestra vida económica. Soy de opinión enteramente opuesta. Bienvenidos los extranjeros que, trayendo inteligencia y energía, vengan a radicarse entre nosotros, y si traen algún capital, propio o ajeno, mejor aún...pero que nuestras reservas de tierra, que los tesoros ocultos bajo nuestro suelo sean enajenados, que caigan en manos de poderosas compañías extranjeras, que los exploten luego por medio de trabajadores, generalmente extranjeros también, que se sienten como extraños en tierra extraña...que mandan sus utilidades al exterior, para pagar dividendos -y de esa manera sacar de nuestro suelo un producto que se pierde casi por completo para el país-, que eso sea una bendición para Costa Rica, lo niego rotundamente”*¹⁵²

De todas maneras, el descontento social empezó a preocupar a los liberales de principios de siglo XX y el latifundismo agrario especulativo empezó a atentar contra el modelo de estabilidad social, fundamentado en el acceso a la propiedad territorial. La base productiva campesina sufrió sobremanera con el impacto de las crisis externas e internas del período y hasta se llegó a iniciar el éxodo a las ciudades, hecho que preocupó a Julio Acosta, puesto que:

*“...el labriego siente el tedio del trabajo allá en el campo bienhechor, y afluye a las ciudades atraído por el cebo engañoso de un empleo”*¹⁵³

Aunque no se puede generalizar, se nota una tendencia entre los liberales hacia la repartición de tierras entre diversos sectores de la sociedad y las comunidades; por ejemplo, Tomás Guardia en la década de 1870 sostuvo que el Estado debía regular el crédito

¹⁵¹Cfr. Marichal, Carlos (Coord.) *Las inversiones extranjeras en América Latina. 1850-1930. Nuevos debates y problemas en historia económica comparada*, México: El Colegio de México/FCE, 1995, p. 13.

¹⁵² Alfredo González Flores. “El Presidente de la República al Congreso Constitucional. Mensaje 1-5-1916”. En: Meléndez, Carlos (Comp.), op. cit., p. 297.

¹⁵³ Julio Acosta. “Mensaje inaugural presentado al Congreso por don Julio Acosta García. 8-5-1920”. En: Meléndez, Carlos (Comp.) *Mensajes Presidenciales- 1918-1928*, T. V, pp. 63-64.

hipotecario, evitando que el capital usurario absorbiera la "pequeña propiedad".¹⁵⁴ La propiedad privada se convirtió en la fórmula ideal mediante la cual buscaron realizar "...la distribución de grandes porciones de terrenos en cabeza del mayor número de individuos y, debido á ello...[el pueblo adquirió] hábitos de trabajo, orden y economía".¹⁵⁵ Claro está, paralelamente se fue consolidando el "latifundio especulativo" lo que va a generar un choque de intereses conforme la frontera agrícola efectiva empieza a agotarse.

A pesar de que Ciro Cardoso esgrimió que los bancos no fueron importantes, durante el siglo XIX, como dispensadores de crédito rural, de acuerdo con un estudio publicado recientemente por José Corrales, el crédito agropecuario fue de suma importancia para el Banco Anglo Costarricense, dado que se convirtió en su principal generador de recursos. Este banco privado se fundó en 1863, con nacionales y extranjeros vinculados con la agroexportación y el comercio. Si bien el crédito hipotecario se concentró en la provincia de San José, las otras provincias, incluyendo la de Limón, recibieron algún nivel de crédito, por lo que Corrales afirma que el "...Banco Anglo hipotecó pequeñas propiedades de 0 a 10 hectáreas en las siete provincias....".¹⁵⁶

Desde la perspectiva gubernamental, uno de los remedios para facilitar el acceso a la tierra era facilitar capital barato al productor en general, pero sobre todo para el pequeño productor. Para Ricardo Jiménez suministrar capital barato -no con intereses del 12% o más- era el problema magno del momento, por lo que:

*"La implantación de un banco hipotecario [era]...una necesidad de todos sentida...Los agricultores dueños de pequeñas propiedades -tipo común de los propietarios costarricenses-, tienen grandes dificultades para obtener el crédito a que les dan derecho su hombría de bien respaldada por el valor de sus fincas"*¹⁵⁷

¹⁵⁴ Cfr. Cover, Edgar. *Esbozo histórico de la obra de gobierno de Tomás Guardia*, Tesis de Licenciatura en Historia. Universidad de Costa Rica, 1982.

¹⁵⁵ Este criterio pertenece a Ricardo Montealegre y fue extraído de la *Memoria de Hacienda y Comercio. 1896*, p. III.

¹⁵⁶ Corrales, José. *El Banco Anglo Costarricense y el desarrollo económico de Costa Rica, 1863-1914*, San José: EUCR, 2000, p. 87.

¹⁵⁷ Ricardo Jiménez. "Mensaje de Ricardo Jiménez Presidente de la República al Congreso Constitucional. 1-5-1912". En: Meléndez, Carlos (Comp.). *Mensajes Presidenciales. 1906-1916*, T. IV, p. 152.

La recomendación fue crear cajas de crédito rurales, tomando como modelo el caso alemán, por lo menos en un principio. De ahí la propuesta de creación de las Juntas de Crédito Agrícola, avalada por Alfredo González Flores, con apoyo y protección del Estado.¹⁵⁸

Las Juntas de Crédito Rurales fueron creadas mediante el decreto No. 32 de diciembre de 1914 con el objetivo de “...proporcionar facilidades a los agricultores en pequeño a fin de que...[obtuvieran] los recursos indispensables para sus cultivos, librando así a los necesitados, de las exigencias de la usura escandalosa a que muchos de ellos estaban ya sometidos y presentándoles una perspectiva de bienestar con el aprovechamiento del fruto de sus trabajos”.¹⁵⁹

El Banco Internacional de Costa Rica administró esas disposiciones y hasta 1915 se habían creado 31 Juntas de Crédito agrícolas con una colocación de ₡ 199.500 en crédito abierto, el cual fue utilizado mayoritariamente en la producción de alimentos.

No tenemos mayores referencias de la pervivencia de estas Juntas durante el período de estudio, pero son un indicador más de la intervención estatal en la agricultura que, en la práctica, en criterio de Julio Acosta, harían que:

*“...los aldeanos regresen a la holgura campesina, fuente de paz, y no quemén sus alas ingenuas con la llama de las ciudades”*¹⁶⁰

Con ello se detecta para esta época un flujo de migración del campo a la ciudad, ante la diversificación productiva y el incremento del sector servicios, pero esta temática deberá estudiarse con mayor profundidad.

Conclusión

Para abordar este problema de investigación, en primer lugar reconstruimos en términos discursivos los ejes fundamentales de la política agraria liberal entre 1870 y 1930 los cuales,

¹⁵⁸ Antecedieron a estas Juntas algunos intentos fracasados de instituciones de crédito rural, entre éstas: la Compañía de Crédito Hipotecario (1860); el Banco Crédito Rural de Costa Rica (1869); el Banco Hipotecario Alemán de Costa Rica (1870); el Banco Rural de Crédito Hipotecario de Costa Rica (1872); el Banco de Crédito Hipotecario Franco-Costarricense (1884); el Banco Hipotecario (1886); la Compañía Bancaria de Crédito Hipotecario de Londres y Costa Rica (1887); el Banco Agrícola Colonizador de Costa Rica (1890); el Banco Colonizador (1890); el Banco Hipotecario de Costa Rica (1894); el Banco Hipotecario (1903); el Banco Crédito Agrícola Nacional (1901); el Banco Hipotecario (1903); el Banco Hipotecario Estatal con Autonomía Institucional (1909); las Cajas Rurales de Crédito (1912) y el Banco Hipotecario (1912). Cfr. Sáenz Maroto, Alberto, op. cit., pp. 750-751 y Corrales, José, op. cit., pp. 86-87. Nótese la presencia importante de capital extranjero.

¹⁵⁹ BAL. *Memoria de Fomento. 1915*, San José: Imprenta Nacional, 1915, p. LII.

¹⁶⁰ Julio Acosta, op. cit., p. 75.

aunque con algunos matices tienen sus raíces en el período 1824-1870 y no son estáticos. Muchas veces cambian al tenor del contexto mundial, dada una gran dosis de pragmatismo de los gobernantes. Además del continuismo en las ideas más generales, que en algunos casos llega hasta nuestra época de predominio neoliberal, queda bastante clara esa mezcla particular entre proteccionismo y librecombaio que fundamenta el tratamiento de lo agrario durante el largo período que hemos analizado, en el cual la participación estatal fue bastante importante.

Las etapas del desarrollo agrario capitalista liberal propuestas por Koning para los casos europeo y estadounidense, no coinciden plenamente con el caso costarricense, en el cual se destacan una reforma liberal temprana -desde la década de 1840- y un continuismo con algunos mecanismos generados desde el período post-independentista. La década de 1870 -que inaugura la segunda etapa de la reforma liberal del siglo XIX- presenta algunos fundamentos concretos que permiten una mayor sistematización de políticas agrarias.

Ahora bien, en Europa fue Inglaterra el país defensor del librecombaio, aunque hasta los años 1870-1880 este tipo de política tuvo incidencia en la mayor parte de los países europeos. A partir de las décadas de 1880 y 1890, Francia, Alemania, Italia y España optaron por medidas de proteccionismo agrario, en el contexto de la denominada "crisis agraria de fines del siglo XIX" -provocada por la formación de un mercado de productos agrarios, es particular de cereales¹⁶¹-. El librecombaio, luego de esta coyuntura, siguió vigente en Inglaterra y los Países Bajos. Durante este período el debate proteccionismo-librecombaio en Estados Unidos, también fue fuerte.¹⁶²

La situación de algunos países europeos, anteriormente citados, arroja el resultado comparativo según el cual Costa Rica se alejó del "liberalismo doctrinario" que prevaleció en Inglaterra, hasta las últimas décadas del siglo XIX, pero se abren posibilidades de comparación futura con respecto a las similitudes con la política agraria proteccionista que ganó terreno en otros países de Europa durante esta época.

En Costa Rica, desde 1873 se defendía el intervencionismo estatal en materia de agricultura, puesto que se partía del principio de que la:

¹⁶¹ Cfr. Garrabou, Ramón (Edit.) *La crisis agraria de fines del siglo XIX*, Barcelona: Crítica, 1988.

¹⁶² Cfr. Kenwood y Lougheed, op. cit., pp. 107-135.

*“...mayor protección que el Gobierno puede dar a la industria agrícola es el mantenimiento del orden, y la seguridad y respeto inviolable de la propiedad. Sin esas condiciones la agricultura desaparecería....”*¹⁶³

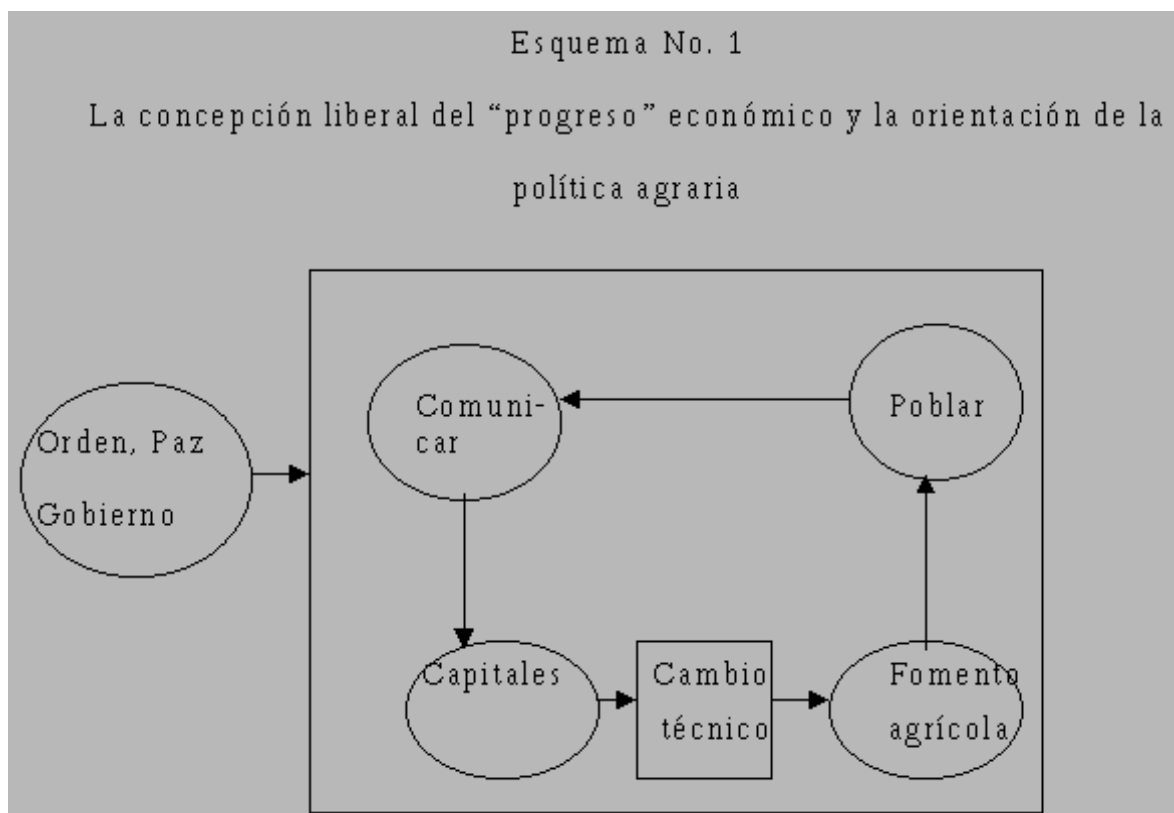
Si el intervencionismo se hubiese quedado en ese nivel, se habría seguido casi al pie de la letra el planteamiento liberal del estado "garante de condiciones", pero la protección gubernamental se extendió a “...todos los elementos de que deriva la agricultura su desarrollo”¹⁶⁴. En ese sentido, la acción estatal en materia económica durante el período de estudio se orientó a:

*“...estimular la industria agrícola y junto con ella las demás faenas que acuden a la tierra en demanda de los primeros elementos, que transformados o no luego por el trabajo manufacturero, circulan en los mercados, llevan abundancia en todas partes y nutren y robustecen la Nación, para que marche con desembarazo hacia todos los ideales del mejoramiento individual y colectivo. Ello exige empeño fuerte en conservar, extender y mejorar nuestra red de caminos; medidas previsoras para defender la población de toda causa que tienda a aumentar su mortalidad por desconocimiento de los preceptos de la higiene; leyes que protejan de una manera eficaz la inmigración; instituciones de crédito que presten ambiente a los hombres laboriosos, y que por lo módico del interés y las condiciones de pago, alienten la gran masa de pequeños propietarios”*¹⁶⁵

¹⁶³ ANCR. Serie Congreso. No. 8227. *Informe de agricultura e industria de 1873*, San José: Tipografía Nacional, 15 de mayo de 1874, p. 27.

¹⁶⁴ BAL. *Memoria de Fomento. 1897*, San José: Tipografía Nacional, 1897, p. 1.

¹⁶⁵ BAL. *Memoria de Fomento. 1899*, San José: Tipografía Nacional, 1899, p. 5.



FUENTE: Viales, Ronny. “Librecambio, universalismo e identidad nacional: la participación de Costa Rica en las exposiciones internacionales de fines del siglo XIX”, p. 362.

A esta síntesis habría que agregarle el hecho de que los liberales no fomentaron el monocultivo como en fin en sí mismo; antes bien, los intentos de diversificación productiva, ante la especialización extrema, siempre fueron fuente de reflexión para estos gobernantes. En esta dirección, la historia de los fracasos es evidente.

En términos generales la concepción liberal del “progreso” económico parte del aseguramiento del “orden y el gobierno”, pero su *prime mover* está representado por el fomento de la agricultura -con intentos de fomentar también la industria- principio y fin de la cadena de ejes estructurantes de la política agraria liberal, tal y como puede verse en el Esquema No. 1.

Los otros eslabones de la cadena son el poblar, comunicar, atraer capitales y, en términos prácticos, el cambio técnico -es decir, cualquier elemento que implique incrementos en la productividad- constituye el final del flujo, al potenciar el fomento agrícola y aumentar el stock de capital.

La interpretación propuesta en este esquema complementa y amplía la visión de Bulmer Thomas, para quien en América Latina después de 1821:

"Se pensaba que sólo se necesitaba capital y mano de obra calificada para aprovechar los recursos naturales del vasto interior inexplorado de América Latina, y tener acceso ilimitado a los ricos mercados de Europa Occidental...[y posteriormente de Estados Unidos, agregaríamos nosotros]"¹⁶⁶

Nos interesa resaltar que ciertos elementos de la interrelación proteccionismo-librecambio no son ajenos a otros países. En Nicaragua, durante el período conservador ubicado entre 1858 y 1893 la principal preocupación estatal fue el "...ordenamiento de los derechos sobre la tierra y las acciones promotoras del desarrollo agrícola se centraron en un sostenimiento de los productos ya existentes y muy poco en la introducción de nuevos rubros. La principal preocupación era la mano de obra, limitada por la escasez de población"¹⁶⁷ En Guatemala durante el período liberal (1871-1944) el "...Estado se convertía en el eje principal del otorgamiento o denegación del acceso al espacio, y no sólo en las franjas aptas para el cultivo del café, sino igualmente en otras regiones en donde se expropiaría igualmente de tierras a numerosos campesinos"¹⁶⁸, en detrimento de los indígenas. En Costa Rica los indígenas también fueron víctimas de la expansión liberal, al catalogarse sus tierras como "áreas vacías" y obligárseles, mediante la concesión de tierras y la colonización por diversos mecanismos, a abandonar sus propiedades "de hecho", o "de derecho" como en el caso de Talamanca con la expansión hulera y bananera.

En Colombia, hacia la década de 1920 Alfonso López, cercano a una incipiente socialdemocracia, "...uno de los dirigentes más lúcidos y refinados de la gran burguesía bogotana, lector de revistas británicas y por esa vía de las ideas keynesianas, sabía que los mercados (de bienes o de capitales) no funcionan automáticamente, ni se autorregulan en tiempos de crisis".¹⁶⁹

¹⁶⁶ Bulmer-Thomas, Victor. *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México: FCE, 1998, p. 12. (Edic. orig. inglés 1994)

¹⁶⁷ Guevara, Jimmy. *La política agraria de los gobiernos conservadores en Nicaragua (1858-1893)* Tesis de posgrado en Historia, Universidad de Costa Rica, 2000, p. 212.

¹⁶⁸ González, Fernando. "Avance de Investigación. Elementos económicos en el régimen liberal en Guatemala (1871-1944)". En: *Política y Sociedad* (Guatemala), No. 13, s.f., p. 46.

¹⁶⁹ Palacios, Marco. "Parábola del liberalismo colombiano (2)". En: *Revista Credencial Histórica* (Colombia), Edición 91, julio 1997, p. 5/8. Versión HTML.

Así, el liberalismo latinoamericano parece tener también la particularidad del pragmatismo. Además, "liberales" y "conservadores" coincidían en una serie de principios y políticas tendentes a aumentar las exportaciones agrícolas.

En Costa Rica también se puede interpretar al liberalismo como permeado con una alta dosis de pragmatismo, el excepcionalismo que le atribuía Eugenio Rodríguez no es tal; más bien es una característica común y en alguna medida responde al mimetismo con respecto a los rumbos del mundo. Un argumento que sí contrasta con algunos casos europeos es la defensa de la intervención estatal en el fomento de la agricultura durante todo el período de estudio, hecho que tiene una relación directa con la dominación del poder que ejerció la "aristocracia agraria" en nuestro país.

Ricardo Jiménez, en toda una "oda" al proteccionismo, nos da elementos para concluir este trabajo. En 1903, presentando un proyecto de protección a la industria pecuaria, lanzó un juicio contra el librecambio doctrinario:

*"Sabido es que el libre cambio, como tesis económica, comenzó a proponerse allá por el año de 1838, en Inglaterra...(que) mandaba a los otros países sus mercaderías y mandaba también su tesis de libre cambio...la verdad es que naciones tan desemejantes como Alemania y la Argentina...han puesto su vida económica bajo el amparo del sistema proteccionista...Tenemos entonces que admitir o que esa teoría (el librecambio) es insostenible o que todos esos países están gobernados por ineptos"*¹⁷⁰

En toda la América Latina, además, el Estado jugó un papel central en la construcción y expansión de la red ferroviaria: asumió el tendido de la cuarta parte del kilometraje operativo en el subcontinente hacia 1899; emitió legislación que favoreció la expansión ferroviaria, además de otorgar concesiones; cedió la explotación de las vías por períodos que oscilaron entre 50 y 99 años; cedió las tierras necesarias para construir las vías, incluyendo el uso de los recursos naturales de manera irrestricta; otorgó exenciones fiscales para fomentar la actividad de construcción; gestionó la obtención de crédito para apoyar los proyectos ferrocarrileros, aunque fue en las "...economías más pequeñas [como la costarricense]...donde la participación directa del Estado en el tendido viario resultó relativamente más importante; también en ellas, por lo general, el capital privado nacional invirtió menos, bien por incapacidad, bien por renuencia a asumir los riesgos del negocio...[por lo que las] compañías extranjeras poseían en

¹⁷⁰Rodríguez, Eugenio, op. cit. pp. 72-73. Los argumentos de Jiménez son dignos de estudiar con detalle.

1880 el 50% de las vías abiertas en toda Latinoamérica, cifra que creció hasta el 75% al acabar el siglo. En la primera de esas fechas un 80% de esas vías pertenecía a firmas británicas; en la segunda, un 70%".¹⁷¹

Si bien autores como Pascal Girot han argumentado que el ferrocarril al Atlántico funcionó en Costa Rica como un eje de agroexportación, antes que como un eje de integración regional, consideramos que el ferrocarril fue multifuncional, aunque como hemos analizado su papel en el desarrollo y el estancamiento regional fue manejado por la compañía extranjera, sin atender los intereses de la política de integración "nacional".¹⁷²

La política agraria liberal fomentó también la diversificación productiva y la atracción de capitales utilizando como incentivo un factor que aparecía a finales de siglo XIX como "abundante": la tierra, para atraer otro factor que aparecía como "escaso": la población. Conforme avanzamos en el tiempo esta visión va cambiando, pero siempre estará presente la presión económica sobre los recursos.

En este esquema se explica la concesión ferrocarrilera y posteriormente las prebendas bananeras, estas últimas no deben interpretarse como una consecuencia indirecta del cultivo cafetalero, sino más bien como una consecuencia directa de la política de diversificación agrícola defendida por los liberales, aunque el "caballo de hierro" acelera la incorporación de nuevas regiones de colonización a la esfera de control del Estado costarricense¹⁷³ y del capital extranjero.

Finalmente, aunque en países europeos y en Estados Unidos parezca obvio, se debe profundizar en el estudio comparado de las políticas económicas liberales puesto que el *laissez*

¹⁷¹ Santamaría, Antonio. "Canales, cafetales y banano. Historia del ferrocarril de servicio público en Centroamérica y Panamá". En: Sanz, Jesús (Coord.) *Historia de los ferrocarriles de Iberoamérica (1837-1995)* Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 1998, p.377.

¹⁷² Cfr. Girot, Pascal. "La crisis actual del ferrocarril: evolución y perspectivas de los transportes hacia la región Atlántica". En: Carvajal, Guillermo (Edit. y Comp.) *Seminario Estado de la Investigación Científica y la Acción Social sobre la región Atlántica de Costa Rica*, San José: Oficina de Publicaciones, Universidad de Costa Rica, 1989, pp. 115-134.

¹⁷³ Según José Daniel Gil "Construir un país es en un primer momento delimitarlo geográficamente, luego se procede a ocuparlo, se le unifica económicamente y en medio de este proceso se construyen mecanismos de control que conforman el estado...En esta tarea de construir el país el dominio del espacio es vital. ¿Cómo se dio esto en el caso costarricense? Primero...se reordenó el espacio. Esto se dio por dos vías: la económica y la jurídico política....En torno a actividades como el café en el Valle Central, la ganadería en Guanacaste, el banano en el Atlántico y luego las minas entrado el siglo XX, fueron creándose en un primer momento mercados regionales aislados". Gil, José Daniel. *Conquistaron el espacio hombres, mujeres y almas. 1880-1841*. Ponencia presentada en el Seminario "Fin de Siglo XIX e identidad nacional en México y Centroamérica", Alajuela, Costa Rica, Museo Histórico-Cultural Juan Santamaría, 11 al 14 de mayo de 1999, pp. 3-4.

faire no fue tan radical como comúnmente se ha planteado. Ya William Roseberry planteó que los sectores dominantes en América Latina no cuestionaron seriamente el hecho de que éste sirviera a sus intereses, más bien la disputa se daba en términos de cómo debería intervenir y mediante cuáles políticas.¹⁷⁴ Es la hora de profundizar en estudios comparativos y esperamos que este trabajo sirva como invitación para esta tarea.

¹⁷⁴ Cfr. Roseberry, William. “Introducción”. En: Samper, Mario, William Roseberry y Lowell Gudmunson (Comps.) *Café, sociedad y relaciones de poder en América Latina*, Heredia, Costa Rica: EUNA, 2001, pp. 19-72. (Edic. orig. Inglés 1995). Éste libro es un excelente ejemplo de trabajos independientes que luego pueden dar pistas para los estudios comparados, centrados en el eje de la producción cafetalera y las relaciones sociales y de poder que genera esta especialización productiva.