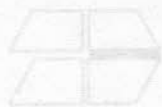


DESARROLLO Y LOS LIMITES AGRICOLAS

Walter Robinson Davis
Gerente
Instituto de Desarrollo Agrario



DESARROLLO Y LOS LÍMITES DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS

Introducción

“El desarrollo y los límites de las Tierras Agrícolas” es un título que evoca simultáneamente una idea de profundidad y una idea de extensión. En lo primero, “El Desarrollo”, implica tecnología, productividad y comercialización, organización para la producción, industrialización, agroindustria. Por el otro lado, “Los Límites de las Tierras Agrícolas” incitan a pensar en su extensión, o sea en la amplitud en que se ha realizado.

Los subtítulos hacen pensar en la distribución del bienestar generado, la planificación, la intensidad de explotación, uso potencial frente a uso actual, y la utilización del recurso tierra para la reducción de la pobreza rural.

Finalmente, lleva implícito una idea sobre las características del crecimiento demográfico y los requerimientos de esa población, en busca de la conjunción de los factores del desarrollo para generar bienestar para esa población creciente.

En esta exposición presento, primero, al-

gunos comentarios sobre el uso potencial de las tierras en Costa Rica, su utilización actual y las principales tendencias de uso; luego, la acción del IDA durante estos 25 años y su impacto sobre el desarrollo y uso de las tierras agrícolas.

Algunas consideraciones sobre uso potencial actual y tendencias de uso de la tierra

Indudablemente el uso actual es el resultado de la interacción de las condiciones estructurales de orden físico, económico y social, afectadas en mayor o menor grado por el resultado de políticas y proyectos que se han ejecutado.

Debemos preguntarnos si la tendencia en el uso de la tierra está lo suficientemente bien orientada para que no sea necesario hacer cambios importantes o si, por el contrario, debe hacerse un esfuerzo explícito para cambiarla.

El cuadro 1, elaborado por el doctor Joseph Tossi, y que representa una evolución de las tendencias en el uso de la tierra, con datos aproximados que involucran el período que va de 1950 a 1990, tiene la virtud de estar confor-

mado por cifras en las que muchos investigadores están de acuerdo y, por otro lado, concuerdan perfectamente con lo perceptible.

De lo más simple a lo más complejo, se puede notar un juego de curvas que indican el proceso de crecimiento del área de fincas (colonización) frente a una reducción simultánea del territorio en dominio público (curvas A y B), hasta llegar al agotamiento de la reserva nacional y con ello la desaparición de las posibilidades de colonización espontánea o dirigida.

La colonización fue una importante válvula de escape para los campesinos sin tierra; primero como un proceso de colonización espontánea y luego por proceso de colonización dirigida por el Estado.

Una segunda observación es que el gran incremento del territorio en fincas, desde otro ángulo, nos dirige a una disminución abrupta en el territorio de bosques; que trae como consecuencia cambios ecológicos que comúnmente son irreversibles.

Lo más importante de este cuadro son los siguientes aspectos:

1. El crecimiento del área de fincas significó casi exclusivamente crecimiento del área de pastos; lo cual provoca una enorme demanda de crédito para el sector ganadero que compite contra los cultivos agrícolas y, por otro lado, se reducen las posibilidades u oportunidades de empleo en las zonas rurales, porque la actividad ganadera emplea poca mano de obra.
2. El estancamiento en el crecimiento del área de cultivos en las fincas, que es un

proceso de orden mucho más complejo, reduce las posibilidades de empleo, limita el desarrollo de actividades colaterales y en síntesis incide en la reducción de las oportunidades de los pobres de las zonas rurales.

Para fines comparativos, es significativo superponer los datos de capacidad de uso potencial de la tierra del cuadro 2, con las tendencias del uso del territorio nacional y resaltar lo positivo de que en tanto que tenemos alrededor 12 % en cultivos, nuestra área potencial para desarrollar cultivos es aproximadamente el 30 %.

Finalmente quiero señalar que desde hace ya muchas generaciones antes de 1950 se había sobrepasado el porcentaje del área de uso potencial dedicado a pasturas.

Acción institucional (1963-1986)

El IDA actúa dentro del contexto institucional del sector agropecuario y recursos naturales, cuyos objetivos básicamente son: el aumento de la producción y la productividad agropecuaria, una distribución equitativa de las tierras y un uso racional de los recursos renovables.

El panorama en el contexto organizacional es complejo, por la participación de una gran cantidad de entidades que actúan sobre la misma base física de los recursos naturales; éstas son: 20 entidades del gobierno, incluyendo 3 ministerios y 5 bancos, 24 organizaciones autónomas relacionadas con la producción, seguro, bienestar rural e investigación y empresas públicas mixtas, asociaciones de producción, casi 500 cooperativas, 4 sindicatos campesinos; los

cuales actúan sobre esta base física y que son parte del ambiente en que se desenvuelve el IDA para cumplir sus propósitos.

Hasta ahora el IDA ha afectado con diversos programas, poco más de 1.300.000 hectáreas.

El objetivo básico del IDA, es el control de la pobreza rural; para su implementación se establecieron los programas de dotación, enfocados hacia los campesinos sin tierra, con diversas modalidades: colonización, ocupación precaria, consolidación de colonias, de reservas indígenas, asentamientos campesinos, regiones de desarrollo y arrendamiento de tierras, por un lado, y por otro lado, están los programas de legalización de la tenencia, partiendo de los programas de legalización de la ocupación de tierras en fincas particulares, legalización de la ocupación en tierras del Estado.

El cuadro 3 representa el área afectada y las familias beneficiadas en los diferentes programas del IDA durante sus veinticinco años; es muy significativa esa cifra de 1.376.095 Ha., con un número de beneficiarios directos de 56.688, lo que lleva a un total de beneficiados indirectos de aproximadamente 300.000, ambas cifras muy importantes para el sector agropecuario.

El cuadro 4 representa las cifras para el programa de dotación de tierras, y se muestra el mismo con una división por provincias en los anexos 1 al 7.

Un factor no bien ponderado del IDA, es su participación en el establecimiento de las áreas protegidas, parques nacionales, reservas y áreas de protección. Hasta la fecha, el IDA ha

contribuido con 278.984 Ha. de aproximadamente 1.600.000 dedicadas a reservas indígenas, parques nacionales y otras reservas (anexos 8, 9 y 10).

Con el programa de titulación se han otorgado 32.952 escrituras; afectando un área de 556.284 Ha. y con el Programa de Arrendamiento de Tierras se han otorgado 3.798 contratos, afectando un área de 79.124 Ha. (anexos 11 y 12).

Haciendo mención a la labor no cuantificada, se ha contribuido con la solución de problemas rurales, aminorando los efectos de presión sobre la tierra y de ocupación precaria; disminuyendo el desempleo y subempleo; contribuyendo además con la nutrición, salud, vivienda, educación y otros servicios de la población rural más pobre. En el campo del desarrollo rural, mediante la organización y capacitación, la asistencia técnica, el crédito y el ordenamiento agrario; mediante una sostenida coordinación interinstitucional en pro de los servicios comunales y mediante soluciones de infraestructura comunitaria y administrativa, destacándose por zonas las fuertes inversiones en obras viales.

Conclusiones

1. Tenemos una situación frágil en el uso de la tierra. Existe sobreuso de gran parte de nuestros recursos naturales, sin que ello implique ni siquiera grandes beneficios inmediatos, porque la destrucción de estos recursos conlleva la reducción de la capacidad de empleo sostenido en las zonas rurales y fomenta las condiciones para que se agudice la pobreza rural.
2. Es evidente que el desarrollo de nuestro

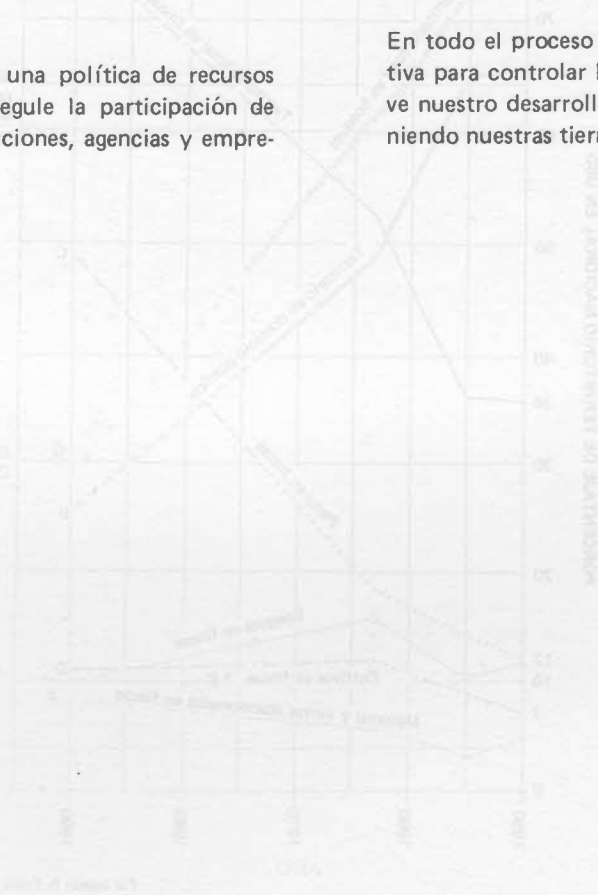
esquema para enfrentar la pobreza rural, centrado en una acción del IDA, resulta totalmente ineficiente para hacer una acción satisfactoria, debe haber una acción directa y coordinada de las instituciones, que debe ser complementada por un juego de acciones que busquen aumentar las oportunidades de empleo en las fincas, aparejado con la regulación de condiciones de trabajo, la promoción de actividades no finqueras en las zonas rurales, ya sea de los sectores industriales o de servicio.

3. Se debe dictar una política de recursos naturales que regule la participación de todas las instituciones, agencias y empre-

sas que actúan sobre la base física, adscritas a políticas de los diferentes sectores a que pertenecen.

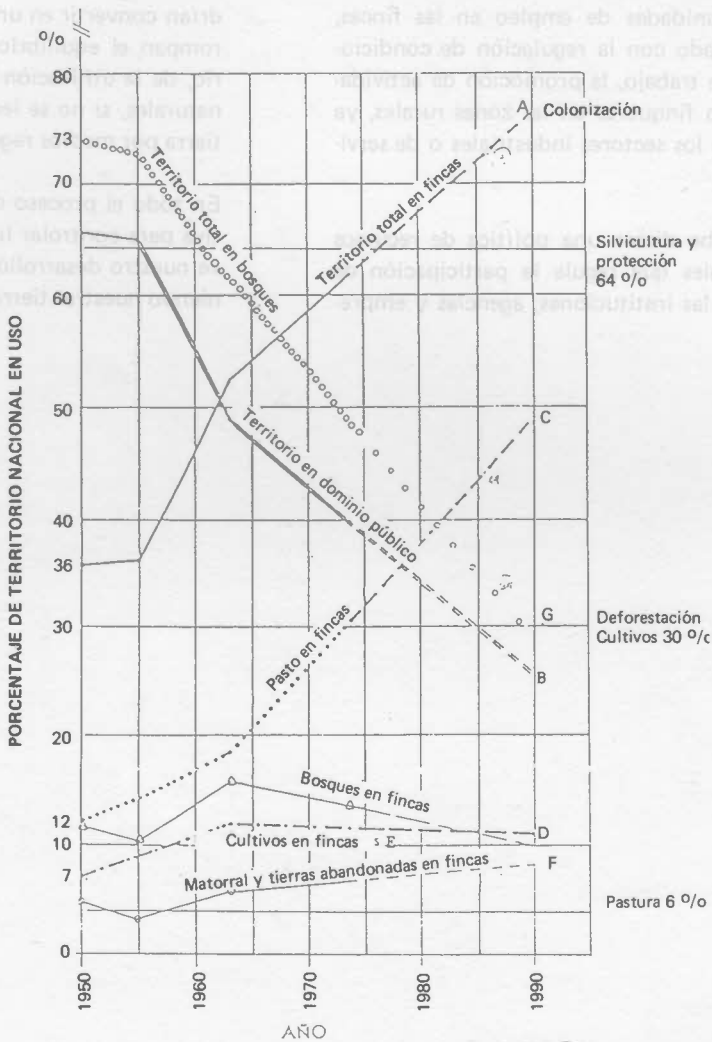
4. Resulta muy negativo tener una fuerza constituida por los campesinos sin tierra y pobres de las zonas rurales, que se podrían convertir en uno de los factores que rompan el equilibrio, ya de por sí precario, de la utilización de nuestros recursos naturales, si no se les permite acceso a la tierra por medios regulados.

En todo el proceso debemos ganar iniciativa para controlar la orientación que lleve nuestro desarrollo y el uso que van teniendo nuestras tierras.



CUADRO 1

EVOLUCION DE LAS TENDENCIAS DE USO DE LA TIERRA. 1950-1990



Por Joseph A. Tosio.

CUADRO 2

ESTIMACION DEL USO Y DEGRADACION DE LOS RECURSOS RENOVABLES EN COSTA RICA. 1984

USO	REGION				o/o
	ATLANTICO	CENTRAL	PACIFICO	TOTAL	
Tierra (Km ²)	19.420	3.950	27.730	51.100	
Capacidad de uso:					
— Cosecha anual	1.720	450	7.230	9.400	18
— Pastura	700	500	1.500	2.700	5
— Cosecha permanente	1.200	900	4.100	6.200	12
— Silvicultura	7.800	1.300	8.700	17.800	35
— Protección del bosque	8.000	800	6.200	15.000	29
Uso de la tierra apropiada para silvicultura:					
— Area total	15.800	2.500	14.500	32.800	100
— Deforestada	11.000	2.300	6.100	19.400	59
Erosión:					
— Ninguna	14.600	2.300	12.100	29.000	58
— Limitada	3.400	1.500	7.100	12.000	24
— Severa	900	600	5.900	7.400	15
— Extrema	130	200	1.370	1.700	3
Uso de la tierra:					
— Uso correcto	n.o	n.o	n.o	17.000	
— Desuso	n.o	n.o	n.o	8.000	
— Sobreuso	n.o	n.o	n.o	2.500	
Electricidad (MW)					
— Real	450	—	225	675	
— Potencial	4.550	1.000	2.400	7.950	
— Total	5.000	1.000	2.625	8.625	
Densidad de población (persona/Km ²)	22	410	21	48	

n.o.: NO DISPONIBLE

OLAYA A.: Quesada C. "Revisión de la Base Física para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables de Costa Rica".

CUADRO 3

AREA AFECTADA Y FAMILIAS BENEFICIADAS EN LOS DIFERENTES PROGRAMAS DEL IDA DURANTE EL PERIODO 1963-1986

PROGRAMA	AREA (HA.)	Nº BENEFICIARIOS
Asentamientos campesinos	191.605	13.663
Ocupación precaria	226.179	11.920
Ordenamiento	244.410	6.986
Proyectos de titulación	333.223	19.824*
Reservas indígenas	297.630	-
Arrendamientos	79.274	3.824
Otras**	3.774	451
TOTAL	1.376.095	56.668

* Escrituras otorgadas a junio de 1986.

** Areas adquiridas para otros usos (vivienda, reservas, etc.).

FUENTE: Dirección de Planificación, Departamento Evaluación y Estadística.

CUADRO 4

CONSOLIDADO NACIONAL: COMPRA DE TIERRAS (1963-1986) (COLONES)

<i>TOTAL GENERAL</i>	<i>AREA (HA.)</i>	<i>VALOR</i>	<i>FAMILIAS BENEFICIADAS</i>
Año 1963	4.661	2.021.563	324
1964	70.193	14.193.866	5.308
1965	72.848	8.581.710	4.417
1966	610	50.210	156
1967	167.429	-	1.343
1968	322	27.500	56
1969	1.291	685.397	125
1970	8.091	2.793.831	825
1971	4.144	7.895.718	174
1972	1.424	2.907.181	183
1973	11.136	4.090.764	729
1974	31.320	4.106.795	2.263
1975	19.151	16.159.580	626
1976	17.054	16.750.311	1.323
1977	38.352	91.916.224	1.790
1978	22.328	57.160.874	1.312
1979	86.910	159.531.320	2.977
1980	24.592	131.038.301	1.782

<i>TOTAL GENERAL</i>	<i>AREA (HA.)</i>	<i>VALOR</i>	<i>FAMILIAS BENEFICIADAS</i>
1981	2.669	21.758.210	252
1982	5.460	35.672.183	835
1983	18.358	175.719.204	1.373
1984	28.784	421.049.318	2.313
1985	18.493	743.234.911	1.840
1986	8.269	236.274.074	575
TOTAL	663.889	2.153.619.045	32.961

FUENTE: Departamento de Evaluación y Estadística.

ANEXOS

ANEXO 1

COMPRA DE TIERRAS PROVINCIA DE ALAJUELA

AÑO	AREA HAS.	VALOR COMPRA ¢	FAMILIAS BENEFICIADAS
1963	921	—	99
1964	1.703	199.288	119
1965	3.574	8.500.000	295
1966	—	—	—
1967	140.177	—	—
1969	641	570.000	74
1971	1.386	—	20
1972	30	145.000	14
1973	877	598.088	78
1974	113	300.000	29
1975	2.323	11.607.448	186
1976	4.158	3.270.160	231
1977	16.953	50.126.488	346
1978	5.665	9.314.725	388
1979	3.396	13.887.222	267

AÑO	AREAS HAS.	VALOR COMPRA Ø	FAMILIAS BENEFICIADAS
1980	2.283	22.899.463	271
1981	559	4.807.225	23
1983	6.416	72.920.473	364
1984	8.042	161.325.907	806
1985	8.613	355.541.655	946
1986	1.646	50.285.020	146
TOTAL	209.476	766.298.162	4.702

FUENTE: Departamento de Evaluación y Estadística.

ANEXO 2

COMPRA DE TIERRAS PROVINCIA DE CARTAGO

AÑO	AREA HA.	VALOR COMPRA ₡	FAMILIAS BENEFICIADAS
1963	1.668	1.383.339	130
1964	1.088	1.383.339	92
1965	340	783.365	15
1968	5	—	43
1969	250	—	—
1970	4.109	1.059.831	709
1971	72	710.000	27
1972	107	1.960.480	41
1973	695	420.000	172
1974	155	3.233.896	28
1976	336	3.691.501	60
1977	493	16.865.112	141
1978	650	14.359.008	132
1979	716	10.732.256	112
1980	1.048	6.580.476	90
1982	162	5.090.576	50
1983	60	1.593.907	59
1984	449	4.600.919	55
1985	155	14.328.500	52
TOTAL	12.008	88.649.666	2.008

FUENTE: Departamento de Evaluación y Estadística.

ANEXO 3

COMPRA DE TIERRAS PROVINCIA HEREDIA

AÑO	AREA HA.	VALOR COMPRA ¢	FAMILIAS BENEFICIADAS
1965	28.661	1.773.013	470
1973	1.661	40.000	45
1975	1.890	900.000	126
1976	10.737	6.350.765	884
1977	2.311	2.109.962	207
1978	7.692	11.708.948	80
1979	1.369	4.915.811	93
1980	491	1.859.064	48
1981	362	1.784.475	61
1983	2.985	41.652.293	301
1984	1.773	34.586.175	195
1985	4.527	93.367.640	428
1986	672	19.985.022	41
TOTAL	65.131	221.033.168	2.979

FUENTE: Departamento de Evaluación y Estadística.

ANEXO 4

COMPRA DE TIERRAS PROVINCIA SAN JOSE

AÑO	AREA HA.	VALOR COMPRA ₡	FAMILIAS BENEFICIADAS
1964	1.703	199.288	119
1968	59	27.500	—
1969	200	—	20
1970	1.608	1.500.000	46
1972	40	—	21
1974	80	—	20
1977	801	94.999	54
1978	396	569.773	37
1979	1.060	10.859.151	84
1980	798	5.081.369	119
TOTAL	6.745	18.332.080	520

FUENTE: Departamento de Evaluación y Estadística.

ANEXO 5

COMPRA DE TIERRAS PROVINCIA GUANACASTE

AÑO	AREA HA.	VALOR COMPRA ₡	FAMILIAS BENEFICIADAS
1963	1.934	638.224	63
1964	16.209	10.040.939	351
1965	12.912	5.828.331	646
1966	410	—	143
1968	258	—	13
1969	200	115.397	31
1970	1.164	—	62
1971	886	7.078.500	42
1972	309	—	45
1975	14.538	3.532.129	314
1976	1.216	2.755.613	104
1977	391	3.880.991	60
1978	1.964	4.483.001	144
1979	4.206	28.224.564	297
1980	2.140	22.450.413	191
1981	331	7.483.000	39
1983	299	3.441.848	7
1984	6.032	104.589.290	282
1985	1.288	49.158.050	36
1986	1.760	96.086.645	118
TOTAL	68.447	349.786.935	2.988

FUENTE: Departamento de Evaluación y Estadística.

ANEXO 6

COMPRA DE TIERRAS PROVINCIA PUNTARENAS

AÑO	AREA HA.	VALOR COMPRA ₡	FAMILIAS BENEFICIADAS
1964	21.827	1.436.500	1.896
1965	3.515	188.501	216
1970	1.210	234.000	68
1971	94	-	30
1972	881	647.725	58
1973	5.778	2.951.676	363
1974	30.972	572.899	2.186
1975	106	200.000	7
1977	4.421	9.272.279	256
1978	536	1.898.403	47
1979	50.445	54.206.665	679
1980	8.643	38.741.544	555
1981	1.135	6.232.360	104
1983	3.327	32.694.708	375
1984	2.885	42.381.498	179
1985	2.415	182.038.874	296
1986	2.038	51.917.386	55
TOTAL	140.228	425.615.018	7.370

FUENTE: Departamento Evaluación y Estadística.

ANEXO 7

COMPRA DE TIERRAS PROVINCIA LIMON

AÑO	AREA HA.	VALOR COMPRA ₡	FAMILIAS BENEFICIADAS
1963	138	—	32
1964	25.874	—	2.567
1965	23.846	—	2.775
1966	200	50.208	13
1967	27.252	—	1.343
1971	1.706	107.218	55
1972	57	153.976	4
1973	2.125	81.000	71
1975	400	120.003	—
1976	501	482.272	37
1977	12.982	9.566.392	726
1978	5.425	14.827.014	484
1979	25.718	36.705.649	1.445
1980	9.189	33.425.971	508
1981	282	1.451.150	25
1982	5.298	30.581.607	785
1983	5.271	23.415.972	267
1984	9.403	68.065.527	783
1985	1.172	28.300.190	54
1986	2.153	18.000.000	215
TOTAL	158.992	265.334.149	12.189

FUENTE: Departamento de Evaluación y Estadística.

ANEXO 8

RESERVAS NATURALES DE COSTA RICA

Parques nacionales (20 parques)	401.359.1 Ha.
Reservas biológicas (7 reservas)	189.867 Ha.
Refugios de vida silvestre (10 refugios)	127.229.5 Ha.
Parques recreativos (3 parques)	25.1 Ha.
Reservas forestales (16 reservas)	403.275.8 Ha.
(Los manglares están declarados como reservas forestales, pero el área que cubren no se conoce)	181.845* Ha.
Reservas indígenas (25 reservas) (La reserva indígena 26 está decretada pero no define linderos ni área)	374.923 Ha.
GRAN TOTAL	1.687.163.0 Ha.

La primera área reservada del país fue la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco; mediante el decreto Ejecutivo N^o. 10 del 21 de octubre de 1963. Los estudios, trámites y consolidación de estas Reservas, fueron realizados por el ITCO.

FUENTE: Sección Inventario de Tierras. IDA.

A: mayo de 1987.

* Cifra aproximada Dirección General Forestal.

ANEXO 9

RESERVAS INDIGENAS

<i>RESERVA INDIGENA</i>	<i>AREA TOTAL HA.</i>	<i>AREA APORTADA POR IDA HA.</i>	<i>PORCENTAJE</i>
Térraba--Boruca	30.000	30.000	100
Salitre--Cababra--Ujarrás	58.500	58.500	100
Matambú	1.710	513	30
Cocles	3.538	1.061	30
Talamanca	43.690	12.233	28
Estrella	16.216	810	5
Cabécar de Barbilla	1.867	1.867	100
SUBTOTALES	155.521	104.984	67,50
GRAN TOTAL	455.153,6	278.465,9	61,18

ANEXO 10

RESERVAS Y PARQUES NACIONALES

<i>PARQUE NACIONAL</i>	<i>AREA TOTAL Has.</i>	<i>AREA APORTADA POR IDA Has.</i>	<i>PORCENTAJE</i>
Tortuguero	18.946	18.946	100
Monumento Nacional Guayabo	217,9	217,9	100
Rincón de la Vieja	14.083	14.083	100
Corcovado	41.788	20.894	50
Cuericí	6.200	5.580	
SUBTOTALES	81.234,9	59.720	73,52
<i>RESERVAS BIOLÓGICAS</i>			
Natural Absoluta Cabo Blanco	1.223	1.223	100
Carara	5.150	5.150	100
Lomas Barbudal	2.020	2.020	100
SUBTOTALES	8.393	8.393	100
<i>REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE</i>			
Palo Verde	7.354	7.354	100
Tapantí	5.070	5.070	100
Caño Negro	9.969	9.969	100
SUBTOTALES	22.393	22.393	100
<i>RESERVA FORESTAL</i>			
Río Macho	84.735	42.367	50

<i>PARQUE NACIONAL</i>	<i>AREA TOTAL Has.</i>	<i>AREA APORTADA POR IDA Has.</i>	<i>PORCENTAJE</i>
Golfo Dulce	84.538	33.815	40
SUBTOTALES	169.273	76.182	45,01
<i>ZONA PROTECTORA</i>			
Cerros de Turrubares	2.910	1.455	50
Tivives	2.368,7	1.420	60
Río Pacuare	13.060	3.918	30
SUBTOTALES	18.338,7	6.793	37,04

ANEXO 11

AREA Y NUMERO DE TITULOS OTORGADOS EN LOS DIFERENTES PROGRAMAS DE TITULACION. PERIODO 1966-1986

<i>AÑO</i>	<i>AREA (HAS.)</i>	<i>NUMERO DE ESCRITURAS</i>	<i>AÑO</i>	<i>AREA (HAS.)</i>	<i>NUMERO DE ESCRITURAS</i>
1966	2.983,3	326	1977	76.140,2	2.629
1967	1.898,3	235	1978	59.569,6	2.223
1968	11.656,0	931	1979	68.127,0	3.894
1969	458,8	48	1980	62.570,4	2.986
1970	550,9	69	1981	16.845,3	1.090
1971	3.819,9	743	1982	5.563,9	465
1972	19.536,7	2.445	1983	2.872,0	267
1973	45.770,2	2.991	1984	794,0	105
1974	67.939,0	4.189	1985	5.017,0	630
1975	81.396,5	4.211	1986	15.635,9	1.728
1976	17.140,2	747	TOTAL	556.284,2	32.952

FUENTE: Departamento Legal. Sección Ordenamiento de Tierras. IDA.

ANEXO 12

CONTRATOS DE ARRENDAMIENTOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. PERIODO 1963-1985

<i>AÑO</i>	<i>CONTRATOS OTORGADOS</i>	<i>AREA (HAS.)*</i>	<i>AÑO</i>	<i>CONTRATOS OTORGADOS</i>	<i>AREA (HAS.)*</i>
1963	75	450	1976	92	3.680
1964	70	400	1977	92	3.680
1965	80	500	1978	50	11.590
1966	86	726	1979	135	13.265
1967	336	2.865	1980	257	1.319
1968	450	2.825	1981	261	5.404
1969	350	2.975	1982	156	2.382
1970	254	2.125	1983	257	1.175
1971	33	1.320	1984	256	2.316
1972	48	1.920	1985	114	1.684
1973	125	5.000	1986	36	123
1974	92	3.680	TOTAL	3.792	79.124
1975	93	3.720			

* Puede tratarse de persona física o bien jurídica.