

## 1.6. Proyecto de Tenencia de la Tierra

### 1.6.1. Titulación de Tierras

Como se dijo en el informe del año pasado, en Costa Rica es alto el porcentaje de fincas que no cuentan con títulos de propiedad. Esta falta de títulos genera una serie de factores que, especialmente en el caso de los pequeños agricultores, limitan el desarrollo y la tecnificación de la agricultura; produce inseguridad en la tenencia, que contribuye a la existencia de agricultores que producen sólo para comer; los agricultores que no tienen título de propiedad no tienen incentivos para hacer mejoras permanentes en sus fincas y tienen menos oportunidades o confrontan más dificultades para obtener crédito y con ello limitan las posibilidades de recibir asistencia técnica y de utilizar semillas mejoradas y otros insumos.

Para tratar de superar esta situación el Programa de Desarrollo Agropecuario estableció la Actividad de Titulación de Tierras en el Instituto de Tierras y Colonización. El objetivo es el de llevar a cabo un programa de titulación de tierras, en zonas prioritarias previamente seleccionadas, que aproximadamente alcanzan 660.000 hectáreas, lo cual representa la entrega de unos 25.000 títulos. Para cumplir con la Actividad el ITCO, desde la iniciación del PDA, ha cumplido las siguientes labores fundamentales: a) estableció un Departamento de Titulación de Tierras; b) firmó un contrato con el Instituto Geográfico Nacional para realizar el trabajo de levantamiento fotogramétrico, la labor de deslinde y la confección de planos de las parcelas, en las zonas de titulación; c) por Decreto Ejecutivo N° 1998-G, de 30 de setiembre de 1971, se aprobó el "Reglamento para la Inscripción de Escrituras en los Programas de Titulación del ITCO", que facilita la inscripción de los títulos en el Registro Público; ch) se aprobó la Ley N° 5064, de 22 de agosto de 1972, que regula la forma en que debe ejecutarse el programa de titulación, autoriza el uso de protocolos con folios en hojas sueltas, escritos a máquina, con lo cual se acelera el otorgamiento e inscripción de los títulos de propiedad; d) de los fondos del PDA, de la partida destinada a titulación de tierras, se hizo un aporte de US\$250.000 para modernizar el Registro Público, con el fin de que aumente su capacidad de trabajo y pueda hacerle frente en forma eficaz a la labor de titulación de tierras que lleva a cabo el ITCO; el CAN en su sesión N° 33 de 23 de mayo de 1973 autorizó al ITCO para hacer la transferencia citada.

Para realizar el trabajo en el campo, el ITCO señaló varias zonas prioritarias de titulación, en las cuales se han efectuado trabajos de levantamiento fotogramétrico, o deslinde y levantamiento de planos. Hasta 1973 las zonas de titulación eran Nicoya con 200.000 hectáreas; El General con 200.000 hectáreas y Coto Brus con 150 hectáreas. En estas tres Zonas se hará catastro. También se señalaron las siguientes zonas, en las cuales no se hará catastro, por razones de orden práctico: Upala con 400.000 hectáreas; Santa Cruz con 70 hectáreas; Providencia con 5.000 hectáreas; y Tuis y Platanillo con 30.000 hectáreas. Todas las zonas mencionadas dan un total de área declarada de titulación de 1.055.000 hectáreas. Durante el año 1974 se señaló una cuarta zona prioritaria de titulación, que comprende Puriscal-Parrita, y alcanza 257.000 hectáreas. De manera que al 31 de diciembre de 1974 el área total de titulación llegó a 1.312.000 hectáreas, que supera en mucho la meta establecida cuando se inició el programa (660.000 has.). En octubre, con motivo de la celebración del Aniversario del ITCO, se entregó el título de propiedad N° 10.000. Un resumen de lo actuado al 31 de diciembre de 1974, se ve en el Cuadro N° 12.

En vista de que la vigencia del Acuerdo de Préstamo AID 515-L-022 fue extendida hasta el 31 de diciembre de 1975, el ITCO solicitó al CAN y a la AID, autorización para utilizar los saldos de la Actividad VI-A, Titulación de Tierras, y las diferencias cambiarias de la Actividad VI-B, Garantía para la Compraventa de Tierras, en el financiamiento del Proyecto de Reordenamiento de Tierras de Chambacú. Debido a la magnitud del área de esta reserva de tierra al ITCO no le fue posible ejercer una vigilancia efectiva sobre ella, lo cual dio como resultado la ocupación espontánea de considerables sectores. Esta ocupación ha sido realizada por pequeños y medianos agricultores; pero también existen grandes concentraciones de tierras, que en ocasiones llegan hasta 10.000 hectáreas. Este programa de reordenamiento, en lo tocante a Agrimensura y Notariado, estará a cargo del Departamento de Titulación del ITCO. Con él se espera beneficiar aproximadamente a 1.500 familias.

La AID aprobó la propuesta en la "Carta de Cumplimiento N° 62, de 24 de octubre de 1974. El CAN le dio su aprobación en el Artículo 5, Acta N° 47, de la sesión celebrada el 13 de noviembre de 1974. El respectivo acuerdo dice lo siguiente:



- a) Aprobar la solicitud de autorización para el uso de fondos del PDA para financiar el proyecto de reordenamiento de la tenencia de tierras en la reserva de Chambacú, planteada por el ITCO con base en el documento DOC-CAN-299, noviembre 8 de 1974, y autorizar a la Secretaría Ejecutiva para que le dé el trámite correspondiente.
- b) Elevar atenta instancia a los señores Ministros de Planificación Nacional y de Hacienda, para que incrementen los fondos de contrapartida del Gobierno de Costa Rica, de la Actividad VI-B, de Garantía para la Venta de Tierras, a cargo del ITCO, del Programa de Desarrollo Agropecuario (Acuerdo de Préstamo AID 515-L-022), para equilibrar los incrementos que generan las diferencias cambiarias de los fondos de dólares aportados por la AID. Esta petición se hace con base en la solicitud planteada por el ITCO para financiar el proyecto de Chambacú y las regulaciones del Acuerdo de Préstamo AID 515-L-022, invocadas por la AID en su carta de autorización al ITCO para el uso de los fondos del PDA (DOC-CAN-299, noviembre 8 de 1974)
- c) Informar a las instituciones participantes en el PDA que la Contraloría General de la República tiene listo ya el estudio de fondos por diferencias cambiarias, y que deberán separadamente hacer al CAN las gestiones pertinentes, con el fin de que la Secretaría Ejecutiva les dé el seguimiento necesario en la AID y en los Ministerios de Planificación y Hacienda. Con antelación, deberán de solicitar a la Auditoría de la Contraloría la certificación del monto de esos fondos, para complementar sus solicitudes con ese documento."

El programa de titulación de tierras todavía no ha podido alcanzar el ritmo deseable en la entrega de títulos. Ello se explica porque no ha sido tarea fácil la de organizar una estructura que funcione sistemáticamente; para lograrlo ha habido necesidad hasta de obtener el apoyo legislativo para autorizar el uso de protocolos de hojas movibles, y contribuir a la modernización del Registro Público. Por otra parte, la entrega de planos de las parcelas, por parte del Instituto Geográfico Nacional, apenas en 1974 comenzó a adquirir el volumen adecuado. A pesar de lo anterior el éxito del programa es satisfactorio y está rindiendo los frutos que se esperaban y que cada día serán más abundantes, en razón de que ya el ITCO cuenta con un buen Departamento de Titulación, capaz de seguir progresando.

## .6.2. Garantía para la Compraventa de Tierras

El Programa de Desarrollo Agropecuario estableció esta Actividad con el objeto: a) de probar un método que permita a minifundistas y a trabajadores agrícolas sin tierra, la oportunidad de llegar a ser legalmente propietarios de pequeñas y medianas empresas agropecuarias; b) de ayudar a resolver conflictos creados por la invasión de tierras; y c) de contribuir al incremento de la producción agropecuaria facilitando la explotación de tierras incultas. De esta manera se pretende ayudarle a agricultores sin tierra, que desean adquirirla mediante negociación directa con dueños de tierras que quieran venderlas.

De acuerdo con estos criterios el PDA proporcionó recursos al ITCO para establecer un mecanismo que garantice el cumplimiento de la compra de tierras realizada por grupos de agricultores. Así se estableció el Fondo de Garantía para la Compraventa de Tierras.

La Actividad contempla la necesidad de asegurar que los grupos de agricultores que compran tierras dentro de este mecanismo, puedan obtener suficiente producción para atender las obligaciones de la compra; para cumplir con esto, en primer lugar se hacen estudios de factibilidad de las empresas y en segundo término se llevan a cabo convenios con el MAG y con los Bancos para asegurarles la asistencia técnica y financiera a las nuevas empresas.

Como tarea fundamental se dictó el Decreto Ejecutivo N° 1999-G, de 4 de octubre de 1971, que comprende el reglamento del programa. Además, se creó una Oficina de Promoción de Proyectos, a la cual se le dio la responsabilidad de poner en marcha la Actividad; en 1974 el ITCO reorganizó sus Oficinas Centrales y estableció el Departamento de Organización y Capacitación Campesina, al cual le transfirió la atención del Programa.

Una vez establecida la Oficina de Promoción de Proyectos, se señaló un orden de prioridades y se definió que en la adquisición de tierras mediante este mecanismo sólo se propiciaría la organización de la empresa comunitaria de autogestión campesina. Se fortaleció la coordinación con la asistencia técnica del MAG y la asistencia financiera del SBN y se consolidó el apoyo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y la colaboración del Ministerio de Salud y de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. El Banco Popular inició un programa de participación en el financiamiento de empresas comunitarias.

Dentro de este esquema y haciendo uso de los recursos del Fondo de Garantía de Compraventa de Tierras, el ITCO estableció las siguientes empresas comunitarias:

Coopetulga, R. L.	San Ramón, Alajuela
Coopezamora, R. L.	San Ramón, Alajuela
Coopeutaba, R. L.	Sarchí, Valverde Vega
Coopeutrapez, R. L.	Buenos Aires, Puntarenas
Coopedanta, R. L.	Coto Brus

El caso de Coopetulga reviste gran importancia, porque dio lugar a la formación, de manera espontánea, de la primera empresa comunitaria en Costa Rica. A Coopeutrapez el CAN le ha prestado atención en sus demandas de apoyo; una delegación fue recibida en sesión en octubre de 1974 y el CAN aceptó una invitación para hacerle una visita en enero de 1975.

Con fondos propios el ITCO estableció las siguientes empresas comunitarias:

El Silencio	Quepos
Cerritos	Ouepos
Río Cañas	Santa Cruz, Guanacaste
Coopehumo	Jiménez, Cartago
Cartago y Puntarenas	Cantón de Osa
Coopeisabel	San Carlos, Alajuela
Coopegiltablada	La Cruz, Guanacaste
Coopevaquita	Corredores, Puntarenas

Desafortunadamente este movimiento para dotar de tierras a las empresas comunitarias de autogestión campesina, dentro de la Actividad para la Compraventa de Tierras, se paralizó totalmente en 1974. Los vendedores de tierras no venden sin el pago de una prima en dinero efectivo, que en ocasiones es muy elevada, y el mecanismo de Compraventa de Tierras aquí descrito, no previó fondos para este menester. En la mayoría de los casos el ITCO pagó las primas con fondos propios, pero los fondos destinados a este propósito no fueron suficientes. De modo que el año pasado se establecieron algunas empresas comunitarias financiadas sólo con recursos y dentro de los mecanismos del ITCO.

Durante la ejecución del programa se notó la necesidad de hacer reformas de tipo legal para concederle "personalidad jurídica" a las nuevas empresas de pequeños agricultores y campesinos que se forman mediante estos mecanismos, con el fin de capacitarlas para que con requisitos mínimos de organización puedan ser sujetos de crédito. La solución fue propuesta por un grupo de trabajo del Sistema Bancario Nacional convocado al efecto por la

Secretaría Ejecutiva del CAN y el proyecto fue preparado por el Asesor Legal del ITCO. El proyecto fue enviado a la Asamblea Legislativa en 1973 y por fin fue aprobado, gracias al interés puesto en ello por la Secretaría Ejecutiva, como Ley N° 5496 de 30 de marzo de 1974. Se transcribe a continuación el Artículo 1 de dicha Ley, que tiene un gran significado en este esfuerzo por proporcionar tierras a grupos de pequeños agricultores y campesinos que no las tienen. Dice así:

"Artículo 1°. Adiciónase un párrafo segundo al Inciso a) del Artículo 135 de la Ley de Tierras y Colonización N° 2825 de 14 de octubre de 1961 y sus reformas, que se leerá así:

"Tendrán igualmente carácter de sujetos con derecho al crédito y la asistencia técnica del Estado, las empresas comunitarias de autogestión campesina agrícolas y pecuarias por pequeños productores que, por reunir los requisitos mínimos de organización conforme a los respectivos reglamentos, hayan sido reconocidos por el Instituto y se encuentren debidamente inscritos en el Registro que al efecto llevará esa Institución. Dichas empresas contarán con personalidad jurídica y podrán celebrar toda clase de contratos y actos necesarios para el cumplimiento de sus fines, con las condiciones y limitaciones legales y reglamentarias que les fueren aplicadas."

La misma Ley le dio al ITCO un plazo de 60 días para dictar el reglamento respectivo; este fue estudiado por un grupo de trabajo coordinado por el ITCO, en el cual participó la Secretaría Ejecutiva. Desde entonces su aprobación ha sido demorada por el Poder Ejecutivo.

La experiencia realizada muestra que el programa ofrece una alternativa aceptable en el ingente esfuerzo que hay que realizar para dotar de tierra a los campesinos que no la tienen. La garantía de pago que ofrece la Actividad favorece la organización de grupos de agricultores dispuestos a formar empresas comunitarias de autogestión campesina. La formación de empresas comunitarias significa un gran avance en el desarrollo agropecuario, porque permite la simplificación de la prestación de los servicios de asistencia técnica y financiera que proporcionan las instituciones del Estado; es más fácil y efectivo dar crédito a una empresa formada por varios pequeños agricultores, que dárselos individualmente; lo mismo sucede con la asistencia técnica. Por otra parte, una empresa comunitaria está en mejor capacidad de organizar una explotación competitiva, que utilice insumos modernos,

que el pequeño agricultor aislado, que tiende hacia la explotación agrícola tradicional, que no parece tener mucho futuro frente a las grandes exigencias del mercado.

Por lo expresado anteriormente puede afirmarse que la Actividad ha sido desarrollada con éxito, a pesar de que su progreso fue limitado por la falta de recursos para pagar las primas en las operaciones de compra. La verdad es que se probó un nuevo sistema, que permitió la adopción de una innovación de extraordinario valor: la empresa comunitaria de autogestión campesina. Actualmente hay más de 91 grupos de agricultores organizados en distintos lugares de Costa Rica, que esperan el apoyo oficial para constituir más empresas comunitarias.

## Proyecto de Organización Comunal

### 1.7.1 Organización de la Comunidad

El Programa de Desarrollo Agropecuario consideró la necesidad impostergable de impulsar el ritmo del desarrollo rural, que muestra signos de atraso, atribuible quizás a la falta de inversiones, pero talvez en mayor grado a la ineficiencia de la organización local, a la falta de iniciativa y de capacidad para resolver problemas.

Dentro de este criterio el PDA estableció esta Actividad con el propósito de fortalecer la capacidad de acción de la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, que depende del Ministerio de Gobernación. Se pretende convertir las asociaciones de desarrollo de la comunidad en instrumentos de ejecución del desarrollo rural. Para tal fin hay que capacitar a los asociados y estimularlos para que participen en los asuntos de la vida comunal y crear un ambiente de colaboración entre las entidades nacionales, el gobierno local y la comunidad.

En 1971 DINADECO inició el proceso de su fortalecimiento institucional. En mayo de ese año firmó un contrato de asistencia técnica con la firma "Acción Internacional" con el fin de establecer un sistema operacional, organizar un programa de adiestramiento y constituir un programa de investigación y evaluación. De acuerdo con lo anterior reestructuró las oficinas centrales, estableciendo una división que comprende las actividades técnicas y de programación. Decentralizó los servicios constituyendo 12 oficinas regionales, que actúan bajo la jurisdicción de supervisores regionales.

En 1973 se consolidó el Programa de Crédito Comunal, organizado conjuntamente en el Banco Popular, y se integró