

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LA POBREZA Y SU RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

RESUMEN: El presente informe de investigación desarrolla el tema de la relación que existe con la pobreza como fenómeno económico y la degradación del medio ambiente, se analiza desde artículos atinentes al tema de otros países estudios realizados sobre la pobreza, en la normativa y jurisprudencia se incorpora la normativa relativa a solventar este problema.

Índice de contenido

1DOCTRINA.....	1
a)Pobreza y degradación de suelos en los andes altos la experiencia de condesan.....	2
Priorización de las causas de la pobreza según la experiencia de condesan.....	3
b)Pobreza y Medio Ambiente.....	6
Aspectos históricos y metodológicos.....	7
Diez años de evolución diferenciada.....	9
Los cambios en el uso de las tierras.....	10
Un crecimiento enorme de los pastizales.....	11
Un incremento récord para el Brasil del área explotada.....	11
Cinco sistemas de producción distintos.....	12
Pobreza vs. capitalización.....	13
Sistemas de producción e impacto ambiental.....	14
Conclusiones y perspectivas.....	14
c)Pobreza rural y degradación ambiental en un contexto de privatización.....	17
Informe del Estado de la Nación 2007.....	24
Persiste vulnerabilidad social y ambiental a desastres naturales y antrópicos.....	24
2NORMATIVA.....	27
a)Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). .	27
3JURISPRUDENCIA.....	29
a)Los proyectos de vivienda promovidos por el IMAS.....	29

1 DOCTRINA

a) Pobreza y degradación de suelos en los andes altos la experiencia de condesan

[ESTRADA]¹

“Como lo menciona Hajeck, 1995 el análisis de la situación de pobreza en su interacción con el medio ambiente es un tema de mucha actualidad , dados los esfuerzos que están realizando los países de la zona andina en términos de superar la situación de pobreza de sus habitantes, mejorando así la calidad de vida, y por otra parte, invirtiendo recursos en la solución de problemas ambientales mejorando así, en otra perspectiva la calidad ambiental. Una adecuada calidad ambiental y una digna calidad de vida son los pilares fundamentales en los cuales los países deben basar su desarrollo.

A pesar del interés por el tema se ha progresado poco en los análisis por la complejidad del problema y la poca validación de acciones concretas, pocas veces implementadas por la generación intereses diferentes y conflictivos entre grupos sociales. Este punto es especialmente importante en la región alto andina donde se concentra la población más pobre de Latinoamérica y donde las decisiones de manejo de recursos está afectando la utilización de recursos energéticos de gran potencial.

Existen diferentes estudios que analizan el tema de pobreza medio ambiente enfocándolo desde el punto de vista de la economía política con especial énfasis en los aspectos institucionales: reglas de juego e instituciones lo cual permite presentar y proponer algunas líneas de política ambiental para luchar contra la pobreza o políticas anti pobreza ambientalmente sustentables.

Dada la fortaleza de CONDESAN se propone un esquema diferente de acción donde a partir de las experiencias a nivel de finca, los proyectos de desarrollo y el impacto medio ambiental se va construyendo un método rápido de hacer análisis integrales que permitan tomar decisiones en la población objetivo.

Para tal fin este trabajo se ha dividido en tres partes. En la primera, se discute la experiencia tenida por CONDESAN en los diferentes sitios pilotos donde se realizan las investigaciones a nivel de campo. En la segunda, se documenta la experiencia que han tenido proyectos enfocados a solucionar la pobreza en la zona alto andina y basado en estas experiencias se presenta en la tercera parte la forma como CONDESAN enfrentará el reto de contribuir a la reducción de la pobreza y el impacto medio ambiental enfocado en la degradabilidad del suelo.

Las experiencias presentadas son el trabajo de varios años de proyectos, instituciones e investigadores socios y amigos de CONDESAN. El análisis e interpretación de esas experiencias es responsabilidad de los autores. Dada la diversidad de situaciones que se pueden presentar en la región alto andina así como la falta de información ambiental, en muchos casos la tarea de identificar cuáles son los aspectos más importantes y urgentes respecto al medio ambiente y desarrollo no es fácil. Cualquier priorización de los problemas, las oportunidades y las metodologías propuestas contendrán un cierto grado de arbitrariedad. Nos atrevemos a realizar esta priorización como una contribución a la discusión y a identificar acciones concretas de investigación y desarrollo que nos permitan mejorar la forma de enfrentar el problema.

Priorización de las causas de la pobreza según la experiencia de condesan.

En la Zona Andina se presenta una gran diversidad de zonas agroecológicas. Existe por lo tanto una serie de interacciones entre el medio natural, los sistemas de producción y las políticas que generarán una serie de gradientes de pobreza a través de toda la región andina. Para priorizar las causas de la pobreza se seleccionaron aquellas que, a juicio de los autores, afectan la mayor proporción de población.

Potencial del medio natural

A pesar de la gran diversidad existente en los Andes, el sistema de producción eje es la rotación con la papa y la producción de leche. Con base en un modelo de expertos (Arce, 1991) se hizo una simulación de los niveles de producción factibles de alcanzar en la producción de papa en varias regiones agroecológicas y se compararon con los resultados obtenidos a nivel de campo en las localidades pilotos de CONDESAN. Para la producción de pasturas se obtuvieron los datos existentes en varios proyectos de investigación y desarrollo.

En la Gráfica N° 1 se muestran los principales resultados obtenidos en la producción de papa en diferentes ecorregiones. A pesar de las grandes variaciones anuales que pueden existir en la producción los resultados concuerdan con los obtenidos (promedios de varios años) por los trabajos de investigación realizados en cada uno de los sitios seleccionados.

En el Cuadro N° 1 se presenta la producción de forraje en los sitios seleccionados como representativos. Como se puede apreciar, existe una relación directa entre los niveles de producción papa y la producción de pasturas, tanto para los pastos nativos como para las especies introducidas. Los niveles de producción de forrajes concuerdan con los niveles de producción animal (Cuadro N° 2), mostrando que los bajos niveles de producción animal son un reflejo de la disponibilidad de forrajes y no de la calidad del mismo.

Poca generación de empleo extra predial

La concentración de pobres en el sector rural hace que los sistemas de producción sean similares y se presente el mismo perfil de mano de obra. Bajo estas circunstancias el intercambio de mano de obra extrapredial es muy bajo y se paga el servicio por un intercambio de mano de obra. En los sitios con menos concentración de pobreza el intercambio es mayor y la transacción es comercial. (dinero por mano de obra).

Migraciones fuera del ámbito geográfico con altos costos sociales y económicos

El poca generación de empleo extra predial genera Migraciones fuera de la región. A pesar del aporte que representan estas Migraciones en los niveles de ingresos de los estratos mas pobres el mayor monto de los ingresos obtenidos (muchos casos mas del 80%) (Pisa 1989) es capturado por los servicios en la zona donde los productores han migado. Esta situación contrasta con los sitios con empleo extrapredial donde los servicios (dormida y comida) son capturados en su gran proporción por el productor.

Formación de mercados regionales con demanda inelástica

Cuando se concentra la población pobre los sistemas de producción se orientan a satisfacer las necesidades de subsistencia. Esto hace que se comercialicen pequeñas cantidades, excedentes de la producción y el mismo tipo de producto. Todo este proceso lleva a formar mercados inelásticos (por ser productos de subsistencia) y poco diversificados. En los sitios con menos concentración de población pobre los productores comienzan a especializarse pasando de cultivos intercalados y asociados a sistemas de monocultivo.

Poco desarrollo de infraestructura

El poder político ha jugado un papel importante en el desarrollo de infraestructura regional (carreteras, agua, luz). Entre mas concentrada sea la población pobre tendrá mas prioridades por parte de los gobiernos pero menos dinamismo privado , que ha resultado mas efectivo para lograr el desarrollo de infraestructura.

Competencia regional

En los países de la zona andina existe una competencia por el mercado entre los productores de la sierra y el trópico. Como se puede ver en las gráficas No 6 7 y 8 Bolivia, Ecuador y Perú han incrementado el consumo de arroz reduciéndose el consumo de papa. Esta sustitución en la producción de alimentos esta relacionada con la ventaja comparativa natural, el adelanto tecnológico y las

políticas. Creemos sin embargo que el principal factor lo representa la ventaja comparativa natural y por esto consideramos la competencia regional un factor mas importante que las políticas."

b) Pobreza y Medio Ambiente

[De Miranda]²

A fines de los años setenta hubo, en el Brasil, un poderoso movimiento migratorio de campesinos hacia el sur de la Amazonía. Millares de pequeños agricultores, campesinos sin tierra e incluso obreros pobres o sin trabajo - principalmente de las regiones Sur y Sudeste - se mudaron hacia proyectos públicos y privados de colonización agrícola en los estados de Rondonia, Pará y Mato Grosso. El impacto socioeconómico y ambiental de esta expansión de la frontera agrícola fue enorme.

Sólo en Amazonía, datos de los satélites LANDSAT mostraban un desmonte total de 152.200 km en 1978. En 1988 eran 377.500 km². En 1994 eran 470.000 km². Es muy probable que el área de desmonte en Amazonía sea hoy superior a medio millón de km². Desde 1988 las autoridades brasileñas empezaron una revisión de los procesos de ocupación, explotación y gestión de los recursos naturales. La colonización agrícola fue responsabilizada por casi todos los problemas de Amazonía: desmonte, enfermedades, pérdidas de suelo, quemas e incendios, efecto invernadero, pobreza, destrucción de la biodiversidad, desigualdad etc.

La comunidad científica, los ambientalistas e incluso la opinión pública nacional e internacional, han considerado a la agricultura como una actividad inviable en Amazonía, y la colonización agrícola como un enorme equívoco gubernamental, sobretodo como forma de combatir la pobreza rural de otras partes del Brasil. El fracaso de la agricultura sería responsable del desastre ambiental y éste, a su vez, causa del fracaso de la colonización: un circulo vicioso entre pobreza y degradación ambiental, característico del trópico húmedo. La única alternativa viable, para muchos

responsables de investigación y desarrollo, serían los sistemas agroforestales, más adecuados al clima ecuatorial, ya que miméticos de los ecosistemas naturales.

En el medio de ese torbellino de opiniones y parti pris, un grupo de investigadores de la EMBRAPA y de la organización no gubernamental ECOFUERZA, han buscado, antes de condenar o justificar la colonización agrícola en Amazonía, comprender el proceso en curso. Han elegido la región de Machadinho d'Oeste, en el estado de Rondonia, para el desarrollo de métodos de investigación, más holísticos y dinámicos, sobre los sistemas y estructuras de producción existentes y su impacto ambiental. Informaciones más completas sobre esta investigación también pueden ser obtenidas por Internet (<http://www.nma.embrapa.br/projetos/machadinho>).

Este trabajo presenta los primeros resultados de un análisis de diez años de evolución de los sistemas productivos de cerca de 400 fincas. Son presentados los primeros indicadores de la evolución de las estructuras de producción, de su desempeño, y por consecuencia de la pobreza y del impacto ambiental, de la actividad agrícola entre 1986 y 1996 en Machadinho d'Oeste. Recién fueron concluidos los levantamientos de campo de 1996, y a pesar del carácter preliminar del tratamiento de los datos, este trabajo busca disponibilizar una primera e inmediata visión de la evolución agrícola en Machadinho d'Oeste.

Algunas tesis e hipótesis sobre la viabilidad y la sostenibilidad de la agricultura en la región también son discutidas. Las relaciones entre pobreza y medio ambiente han cambiado en la región. El conocimiento obtenido en el proceso de investigación, a lo largo de estos diez años, hace caer algunos mitos sobre las relaciones entre agricultura, pobreza y medio ambiente en Amazonía.

Aspectos históricos y metodológicos

En 1980 la región de Machadinho d'Oeste era pura selva, como se puede observar en las imágenes del satélite LANDSAT que sirvieron de base para los primeros levantamientos pedológicos. En 1982 ya estaba creada una infraestructura mínima para la colonización

agrícola (carreteras, núcleos urbanos de apoyo, proyecto de fundación implantado, fincas demarcadas etc.). El proyecto fue dimensionado para un total de 3.000 familias de colonos, de las cuales más de 2.000 ya habían llegado en 1984. En 1986 el equipo de la EMBRAPA y de la ONG ECOFUERZA definió un proyecto de investigación que intentó hacer el seguimiento de los sistemas de producción practicados por pequeños agricultores de esta región a lo largo de un período de 100 años. A cada tres años se harían investigaciones y seguimientos de campo de cerca de 250 variables agrosocioeconómicas y ambientales sobre una amplia muestra de fincas. Todos los años el uso de las tierras sería monitoreado en base a imágenes de satélite.

En 1986, una muestra al azar estratificada de 438 fincas fue constituida y geocodificada en un sistema de informaciones geográficas, uno de los primeros creados para Amazonía. Los resultados de la campaña de levantamiento de datos in loco permitieron definir un primer perfil de los agricultores recién llegados y de la agricultura (Miranda 1987). Algunos modelos predictivos de la evolución posible de la agricultura y de su impacto ambiental han sido desarrollados y aplicados (Miranda et al. 1989; Mattos et al. 1990). En 1989 los investigadores repitieron un nuevo levantamiento - añadiendo una nueva submuestra de agricultores llegados en esos tres años (67 fincas) - con 505 fincas. Un perfil de la agricultura y de los agricultores fue elaborado. En 1993 otra nueva una investigación fue realizada, profundizando algunos aspectos vinculados a la economía y al medio ambiente (Miranda & Mattos 1993; Miranda et al. 1995).

En 1996, los investigadores volvieron a campo para interrogar las mismas 438 fincas investigadas en 1986, utilizando básicamente la misma encuesta de 250 variables agrosocioeconómicas y ambientales. El primer tratamiento de los datos muestra que, en diez años, hubieron cambios profundos en las fincas, tanto en las estructuras como en los sistemas de producción. Los impactos sobre los niveles de pobreza y de degradación ambiental también han cambiado mucho y son presentados a continuación:

Primeros resultados

Un gigantesco experimento llega al fin

La investigación realizada en 1986 ha puesto en evidencia dos realidades de homogeneidad y heterogeneidad.

De un lado una grande homogeneidad en las condiciones y los medios de producción al inicio de la colonización: más de 80% de los agricultores recibieron entre 40 y 50 ha de tierra de calidad equivalente, entre 1982 e 1986. El nivel de capitalización es próximo a cero. Cada agricultor cuenta con la fuerza de trabajo de su familia y con su experiencia productiva anterior, vivida en otras condiciones socioeconómicas y ambientales.

La heterogeneidad de los sistemas de producción es enorme. Los agricultores intentan una gran cantidad de distintos cultivos. Las prioridades son distintas. Algunos dan prioridad a los cultivos perennes, otros a los anuales, otros a la ganadería etc. A nivel de la infraestructura también las iniciativas son diferentes. Algunos privilegiaron las barreras, otros los almacenes, otros los secadores etc. Se podría decir que, en 1986, cada agricultor era un sistema de producción distinto y virtual. Estábamos delante de un gigantesco experimento multilocal y multifactorial, conducido por familias de pequeños agricultores, bajo condiciones ambientales relativamente homogéneas.

La situación en 1996 pone en evidencia una situación mucho más equilibrada, con cinco sistemas principales de producción bien diferenciados. Hubo una enorme reducción de los cultivos practicados. La fase de "prueba" parece terminada. Las conclusiones empíricas parecen consolidadas. Muchos aventureros han abandonado o vendido sus fincas. Las familias que permanecen son, en su inmensa mayoría, de campesinos, con tradición de trabajo en el campo. En diez años, Machadinho d'Oeste ha salido totalmente de la tutela del estado y es hoy un municipio autónomo.

Diez años de evolución diferenciada

De las 438 fincas existentes en 1986, solamente 392 están siendo explotadas hoy en día. Por razones de enfermedad, muerte, cambio de actividad etc., 10,5% de las fincas fueron abandonadas, vendidas o dejadas "bajo" los cuidados de un vecino. En otras palabras, en realidad, cerca de 90% de las fincas siguen siendo explotadas. El fracaso de la agricultura en la región, del cual

tanto se habló, si es que existe, no se ha traducido por un amplio abandono de las fincas o de la actividad agrícola.

El tamaño promedio de las fincas en 1986 era de 46 ha. Hoy es de 50,6 ha. El proceso de concentración de la tenencia de la tierra, del cual también tanto se habló, no se ha verificado. Puede ser que los pequeños agricultores sirvan más una vez para abrir el camino a la grande propiedad, pero por ahora no hay ninguna evidencia en este sentido.

De las 392 fincas estudiadas, 43 % siguen siendo explotadas por un único propietario. Se estima que 26% de las fincas han sido vendidas una vez y el resto más de una vez. Este cambio de propietarios ha sido interpretado inicialmente por los investigadores como un fracaso y un abandono de la propiedad. En realidad, un estudio más profundo ha demostrado que no es exactamente así. Ese cambio de propietario es el resultado de una estrategia de capitalización de algunos agricultores. Parte de los campesinos, sobretodo los jóvenes, implantan una finca, aumentan su valor y la venden como forma de capitalización. Compran una nueva área - virgen - y trabajan, instalando un mínimo de cultivos perennes e infraestructura productiva. Pasados algunos años la venden, principalmente para agricultores más viejos o que disponen de algún capital.

A pesar de este "mercado" de tierras y bienes, solamente 25% de los propietarios poseen el título definitivo de propiedad de la tierra. Los otros siguen con una concesión de uso del organismo federal de reforma y colonización agraria (INCRA). Este control del estado sobre la tenencia de la tierra limita determinados tipos de transacciones y posiblemente la concentración territorial. Por otro lado, dificulta la integración de los pequeños productores en los sistemas de crédito y fomento, ya que no poseen oficialmente la propiedad de su capital más importante, la tierra.

Los cambios en el uso de las tierras

Los resultados presentados a seguir se refieren a una comparación preliminar entre las muestras de 1986 y 1996. Como hubo una reducción del número de fincas y una incorporación parcial de la

fincas abandonadas, fueron hechos algunos ajustes en los datos, para tornarlos comparables. En el futuro, este análisis será profundizado con más detalles. Aquí son presentados los principales rubros producidos en las fincas (cereales, frijol, café, cacao y ganadería).

El área cultivada: reducción de los granos e incremento del café

En 1986 el área cultivada era de 2.419 ha. En 1996 este número subió para 3.496, o sea un incremento de 1077 ha entre cultivos anuales y perennes. Eso representa un promedio de 2,7 ha por finca en el período, o 0,27 ha/finca/año. Un incremento del área cultivada anual relativamente modesto. Los datos detallados muestran que el área de granos (arroz, maíz y frijol principalmente) sufrió una reducción de orden de 22% en el período. Las superficies de cacao se han mantenido estables, pero el café presentó un incremento del área de 255%, pasando de 574 ha para 2.037 ha, a nivel de la muestra de fincas estudiadas. Han contribuido para este crecimiento dos factores: aumentaron el número de productores de café (52% de las fincas en 1986 contra 81% en 1996) y el promedio cultivado por finca (2,5 ha en 1986 y 6,5 ha en 1996).

Un crecimiento enorme de los pastizales

En 1986 había un total de 455 ha de pastizales en la muestra. Hoy son 6.371 ha, o un crecimiento de 1.300%! Como en el caso del café, aumentó el número de productores que poseen bueyes (de 24% para 64%) y el número promedio de animales por finca (de 5,3 para 34,8). Esa ampliación de la ganadería ilustra una estrategia dominante de capitalización, basada en la pecuaria. Al mismo tiempo revela el desplazamiento espacial de los cultivos al nivel de la finca: desmonte, cultivos anuales y finalmente pastizales. En otras palabras, el área ocupada hoy por los pastizales había sido ocupada anteriormente por repetidos cultivos anuales. Solamente 4,6% de los agricultores hacen rotación en los cultivos anuales. Hoy la tendencia es la limitación de los cultivos anuales en áreas más estables, asociados con el café.

Un incremento récord para el Brasil del área explotada

En términos de área explotada, la muestra de fincas ha pasado de 2.874 ha para 9.867 ha, o sea un incremento de 6.993 ha en 10 años, entre 392 pequeñas propiedades rurales. Eso significa un aumento promedio de 1,78 ha de área explotada al año en cada finca, sea como cultivo o ganadería. Es difícil imaginar alguna otra región del Brasil en donde los pequeños agricultores puedan aumentar su área explotada en casi dos hectáreas por año. En primer lugar por razones fundiarias: falta absoluta de tierra disponible. En segundo lugar por razones agroecológicas: exigencias de control riguroso de las malezas y adventicias en el trópico semiárido, por ejemplo. Un cálculo preliminar indica que anualmente los pequeños agricultores de esta región han transformado una hectárea y media de foresta tropical húmeda (con toda su biodiversidad) en una vaca (en buenas condiciones) y cerca de 300 kg. de café!

Cinco sistemas de producción distintos

Esta primera etapa de análisis de los resultados obtenidos pone en evidencia un claro proceso de diferenciación campesina. Cinco sistemas principales de producción aparecen como el resultado de una evolución distinta de las fincas, a partir de una realidad inicial bastante semejante, en términos de medio ambiente y recursos naturales y socioeconómicos disponibles. Una descripción resumida de esos sistemas de producción identificados en esta etapa preliminar es presentada a continuación:

Sistema de Producción 1 - Basado en cultura perenne y pecuaria familiar - Este sistema de producción representa 32,7% de las propiedades de Machadinho d'Oeste. El café es la principal fuente de renta de estas familias, junto con la pecuaria, donde 100% de ellos cultivan el café y poseen pastizales. La distribución espacial de este sistema: 77,5% cultivan solamente al café como cultura perenne principal; 12,5% cultivan café y cacao; 5,8% café y caucho; 3,3% café y guaraná; 0.9% café y urucum; la pecuaria participa de manera significativa en la vida de las familias, siendo en su mayoría pequeños rebaños bovinos.

Sistema de Producción 2 - Basado en cultura perenne - Este sistema

de producción representa 24,8% del total de las propiedades de Machadinho d'Oeste. Su distribución espacial es la siguiente: 75,82% cultivan solamente al café como cultura perenne principal; 16,48% cultivan café y cacao; 2,2% café, cacao y guaraná; 2,2% café y guaraná; 2,2% solamente guaraná; 1,1% cacao y urucum. La pecuaria bovina no es significativa en la vida de las familias, en este caso.

Sistema de Producción 3 - Basado en la pecuaria - Este sistema de producción representa 18% del total de las propiedades de Machadinho d'Oeste. El nivel de pecuarización es de 100%, mas no es formado por grandes pecuaristas y grandes rebaños. De un modo general, este sistema se caracteriza por cría de pequeños rebaños bovinos. Las pasturas son complementadas con sal mineral, formando al base de la alimentación del ganado y es la renta principal de los productores en los lotes.

Sistema de Producción 4 -Basado en la cultura perenne, cultura anual y pecuaria - Este sistema de producción representa 13,6% del total de las propiedades de Machadinho d'Oeste. Los productores diversifican bastante su renta a través de la venta del excedente de la cultura anual más las culturas perennes. Todo productor, en este sistema, tiene bovinos que participan de forma significativa en la vida de la familia: leche para el consumo familiar, venta de animales y productos lecheros, ahorros, capitalización de la renta del productor y valorización patrimonial. Este sistema presenta la siguiente distribución espacial: cultura anual (76 % cultivan arroz, 24% cultivan maíz, 14% cultivan frijoles); cultura perenne (98% cultivan café, 18% cultivan cacao y 2% cultivan guaraná).

Sistema de Producción 5 -Sistema bastante diversificado con sistemas de cultivos agrosilvopastoriles - Este sistema de producción representa 10,9% del total de las propiedades de Machadinho d'Oeste. Los productores diversifican bastante su renta a través de la venta del excedente de la cultura anual, culturas perennes, más la pecuaria. La distribución cultural de este sistema es la siguiente: cultura anual - 87,5%; cultura perenne - 72,5%, cultivos agroforestales - 25% y pecuaria familiar - 75%. Los productores con sistemas agroforestales, al contrario de los demás, están probando el plantío de especies forestales nativas, con perspectivas de renta a largo plazo, en consorcio con culturas perennes. Para ello están recibiendo apoyo del organismo de extensión rural local, para usar al matorral en este sistema y cultivar una de las siguientes especies: freijó, ipê y castaña-

del-Brasil.

Pobreza vs. capitalización

Aquí son presentados, a título de ilustración, algunos datos sobre la capitalización observada a nivel de las fincas en función de sus diferentes sistemas de producción. Fueron considerados tres indicadores principales: el incremento y la diversificación de las instalaciones agrícolas, de los equipos y de la tierra. La Tabla 1, presenta esos cambios, para cada tipo de sistema de producción. Está en curso un análisis más profundizado del conjunto de los datos e indicadores de evolución de la pobreza obtenidos. Sin embargo, estos resultados preliminares y sintéticos son bastante interesantes.

Sistemas de producción e impacto ambiental

La tasa anual de desmonte ha disminuido año a año al nivel de una buena parte de las fincas. Esta disminución está vinculada a la reducción de los cultivos anuales y a la estabilización del área de los cultivos perennes y su entrada en producción. El tratamiento preliminar de los datos no ha podido todavía establecer cuantitativamente las tasas actuales de desmonte. Esos números deberán estar disponibles en breve. El número de quemas también ha disminuido (de 95% para 48%). Eso se debe a la estabilización del uso de las tierras y a la eliminación progresiva de los restos leñosos de los campos cultivados. Las prácticas conservacionistas siguen iguales: poca rotación y poca conservación de suelos (menos de 1% de las fincas).

El principal sistema de preservación y recuperación de la fertilidad de los suelos es el barbecho. El barbecho tiene un rol y una importancia diferente en los distintos sistemas de producción. Su movilización se da de forma variable a lo largo del tiempo, entre los diversos sistemas. Este tema también será objeto de una profundización posterior, pero a título de ilustración vale destacar su variabilidad entre los distintos sistemas de producción, tanto en términos de tendencia evolutiva.

Conclusiones y perspectivas

Este trabajo se inserta en la conclusión de una etapa de un programa de investigación, sobre la evolución de los sistemas y estructuras de producción de los pequeños agricultores en selva tropical húmeda. Esta ha tenido como base cerca de 400 fincas, ubicadas en el Municipio de Machadinho d'Oeste en el Estado de Rondonia, en la Amazonía Brasileña.

Los resultados presentados son producto de una confrontación entre los datos obtenidos en 1986 y en un nuevo levantamiento de campo, recién concluido, en 1996. Los levantamientos cubren más de 250 variables agrosocioeconómicas y ambientales, solamente una parte de esos datos pudieron ser tratados y analizados en este primer trabajo. Las conclusiones principales son las siguientes:

1. En 1986 la heterogeneidad de los sistemas de producción era enorme. Los agricultores intentaban una gran cantidad de distintos cultivos. Las prioridades de los agricultores eran muy distintas, en donde cada uno prácticamente era un caso. En 1996 la situación cambió mucho, tanto a nivel del uso de las tierras como de los sistemas productivos. Hubo una definición más clara de los sistemas y estructuras de producción. Cinco sistemas principales han sido evidenciados.

2. A nivel del uso de las tierras hubo un enorme crecimiento del área del café (255%) y de la ganadería (1.300%), y una reducción del área dedicada a la producción de granos (menos de 22%).

3. El área explotada a nivel de cada finca ha aumentado. Ha pasado de 2.874 ha para 9.867 ha, o sea un incremento de 6.993 ha en 10 años, entre 392 pequeñas propiedades rurales. Eso significa un aumento promedio de 1,78 ha de área explotada al año en cada finca, sea como cultivo o ganadería. Es difícil imaginar alguna otra región del Brasil en donde los pequeños agricultores puedan aumentar su área explotada en casi dos hectáreas por año.

4. Hoy se pueden identificar cinco sistemas o itinerarios productivos relativamente estables:

Sistema de Producción 1 - Basado en cultura perenne y pecuaria familiar. Representa 32,7% de las propiedades.

Sistema de Producción 2 - Basado en cultura perenne. Representa 24,8% del total de las propiedades.

Sistema de Producción 3 - Basado en ganadería bovina. Representa 18% del total de las propiedades.

Sistema de Producción 4 - Basado en la cultura perenne, cultura anual y pecuaria. Representa 13,6% del total de las propiedades.

Sistema de Producción 5 - Sistema bastante diversificado con sistemas de cultivos agrosilvopastoriles. Representa 10,9% del total de las propiedades.

5. A esta diferenciación socioeconómica corresponde una diferenciación al nivel de los impactos ambientales y de los comportamientos productivos. Desde varios indicadores, esa variabilidad ha sido presentada en este trabajo. La capitalización es un hecho generalizado, pero diferenciado, entre los cinco sistemas. Lo mismo pasa con los impactos ambientales.

Diez años después, productores que empezaron su desarrollo con una base muy parecida de recursos naturales y socioeconómicos, han dado lugar a sistemas diferenciados. Machadinho d'Oeste no es un ejemplo de fracaso de la agricultura en zona tropical húmeda. No es tampoco un modelo. Es un ejemplo de un gigantesco experimento multilocal y multifactorial, manejado por los campesinos, y que llega a resultados más estables.

Si uno puede considerar que todos siguen siendo pequeños agricultores y continúan pobres en Machadinho d'Oeste, ellos están fuera de la línea de la miseria, y siguen capitalizando sus unidades productivas. No piensan abandonar sus fincas. En Machadinho d'Oeste existen hoy distintas pobrezas, así como distintos medio ambientes, cada vez más generados por la práctica agrícola. Los sistemas de producción son la materialización concreta y objetiva de las relaciones existentes entre pobreza y medio ambiente en esta región. No como resultado de una hipotética

relación hombre-naturaleza, pero sí como fruto de las relaciones entre los hombres a través de la naturaleza.”

c) Pobreza rural y degradación ambiental en un contexto de privatización.

[MONARES]³

“El objetivo de esta presentación es examinar las interacciones que se generan entre pobreza y deterioro ambiental en la áreas rurales, en un contexto de creciente privatización de los recursos y servicios de apoyo a la producción agrícola.

El punto de partida de nuestra reflexión es el reconocimiento que tanto la pobreza como la degradación ambiental, son un síntoma del insuficiente funcionamiento del sistema económico. Así como la degradación ambiental puede ser definida como la pérdida de la tolerancia y capacidad de autorrenovación de los ecosistemas, de los cuales forma parte el ser humano, de una manera análoga la pobreza puede ser vista como una condición social que resulta de la incapacidad del sistema económico mixto, público y privado, para autorregularse en forma sostenible, es decir, satisfaciendo simultáneamente objetivos de eficiencia económica y equidad social.

RELACION ENTRE POBREZA Y DEGRADACION AMBIENTAL

La relación entre pobreza y degradación ambiental es estrecha y compleja, y está caracterizada por procesos de mutua causalidad, que no siempre permiten discernir en situaciones concretas cuál de ellas actúa como causa y cuál resulta ser el efecto. La evidencia disponible en América Latina, sin embargo, rechaza la explicación simplística que hace recaer sobre los pobres rurales la responsabilidad principal de la degradación ambiental de la región. En los casos en que se generan importantes efectos negativos ambientales asociados a las actividades económicas de

los pobres rurales -lo que actúa contra sus propios intereses de grupo en el largo plazo- siempre encontramos un intento racional de cambiar las desfavorables condiciones físicas y económicas que definen sus estrategias de sobrevivencia.

La irracionalidad de esta situación no está radicada en estas estrategias de sobrevivencias sino en el contexto social y económico que las determinan, o lo que es lo mismo, en las condiciones estructurales y las políticas macroeconómicas y sectoriales que generan en forma continua y extensiva la pobreza. De aquí se puede concluir, por lo tanto, que la reducción de la degradación ambiental requiere como prerrequisito la solución de los problemas de la pobreza rural.

Después de una década de programas de ajuste estructural y de políticas de estabilización, tenemos una comprensión más clara del impacto detrimental de esas políticas sobre la pobreza. La contracción de la demanda como resultado de las políticas de ajuste afectaron negativamente a aquellos agricultores que produjeron para los mercados domésticos. Además, las políticas de liberalización aumentaron la competencia con los alimentos importados, afectando especialmente a los pequeños productores que producían alimentos para los mercados internos. En forma parcial, este impacto negativo fue compensado por la eliminación de los controles de precio sobre algunos productos alimenticios y por la devaluación de la moneda local que creó incentivos para los exportadores agrícolas. Como resultado de estas nuevas condiciones de política macroeconómica y sectorial, en muchos países se ha observado la sustitución de los cultivos tradicionales de granos básicos por una agricultura intensiva en insumos comprados y de alto valor comercial que, además, conecta a los campesinos a los procesos de exportación. Sin embargo, numerosos estudios sugieren que la expansión de las exportaciones no tradicionales en Centroamérica, ejerce un impacto desfavorable sobre los pobres rurales y sobre el ambiente natural.

Por otra parte, las políticas de ajuste exacerbaron la pobreza en la medida en que los gastos de los gobiernos dirigidos a la inversión social y a subsidiar los alimentos básicos y otros productos y/o servicios esenciales, fueron cortados o reducidos. Algunos países de la región han logrado disminuir este impacto negativo mediante la focalización de los subsidios de bienestar social y la introducción de programas especiales de alivio a la pobreza. Sin embargo, ni la magnitud ni la efectividad de estos

programas han sido suficientes para reducir significativamente el número de los pobres rurales en la región.

En el pasado, los recursos naturales y la calidad del ambiente han sido tratados como si fuesen esencialmente ilimitados. Adicionalmente, se ha presupuesto que las fuerzas económicas y sociales que guían el mercado e incentivan el desarrollo tecnológico son suficientes para mantener indefinidamente el desarrollo económico dentro de los límites del espacio ambiental. Estudios recientes muestran que es improbable que se logre este equilibrio porque desarrollo significa aumento del nivel de las actividades económicas y en muchos países ya se ha alcanzado una escala de actividades económicas que excede el espacio ambiental, con la inevitable consecuencia de la declinación del capital ambiental base. Es necesario reconocer, por lo tanto, que una solución global a este dilema requerirá de un marco institucional más amplio que el mercado y del uso de instrumentos de política que vayan más allá del mero desarrollo tecnológico.

En el caso de América Latina las causas del proceso secular de degradación ambiental se han visto agravadas por las políticas de ajuste estructural que se han aplicado en respuesta a la crisis de la deuda externa, a partir de la década de los 80. Examinaremos brevemente algunas de estas causas (De Janvry, 1992).

a) Políticas desfavorables a la agricultura

Las políticas macroeconómicas y sectoriales como, por ejemplo, la sobrevaluación de la tasa de cambio y las tarifas de protección de las importaciones industriales, redujeron la rentabilidad de las inversiones en la agricultura. Por otra parte, algunos instrumentos compensatorios como el subsidio al crédito y ciertas ventajas fiscales fueron insuficientes y desigualmente distribuidas entre productos, regiones y tipos de productores. Puede decirse que raramente estos beneficios alcanzaron a los pequeños productores, los cuales, por lo tanto, sufrieron el efecto no mitigado de las distorsiones de precio. Como consecuencia, se generaron varios efectos negativos sobre la pequeña agricultura y el medio ambiente rural: i) Al descender la rentabilidad de la adopción de las nuevas tecnologías, aumentó el desplazamiento de los pequeños productores hacia ambientes ecológicos más frágiles y menos favorables para la agricultura; ii) La reducción de los precios relativos de algunos insumos,

factores y productos (precio del agua, renta de la tierra, precio de los granos básicos) redujo los incentivos para invertir en prácticas de conservación de la tierra; iii) Particularmente en el Brasil, el crédito y los subsidios fiscales indiscriminados han sido la principal causa de la deforestación masiva que se produce en los trópicos bajos; iv) En México y otros países de Centroamérica, la notable declinación de la inversión pública en la agricultura, ha agravado la pobreza rural y el deterioro ambiental de las cuencas hidrográficas.

b) Instituciones y estructuras rurales anti-campesinas

Muchas iniciativas de desarrollo rural bien diseñadas han fracasado en la práctica por la prevalencia de instituciones públicas y estructuras rurales que han excluido a los pobres rurales de sus servicios y/o beneficios. Este es el caso del crédito institucional, con su típica tasa de interés subsidiada, que generalmente no es accesible a los pequeños productores. De una manera análoga, se observa que los sistemas de generación y transferencia de tecnología han creado escasas opciones tecnológicas apropiadas para los sistemas de producción campesinos. Por otra parte, en muchas regiones de América Latina el tamaño medio de la propiedad continúa reduciéndose, lo que ha inducido a un amplio proceso de proletarización de la población rural que ha erosionado las bases de la familia y los mecanismos para movilizar el trabajo colectivo. La falta de títulos de propiedad, además, ha constituido un obstáculo para el acceso al crédito y un desincentivo para invertir en la conservación de los suelos.

c) Políticas que han desestimulado la creación del empleo rural

En tanto la presión demográfica en América Latina permanezca alta, la falta de empleo en las áreas rurales combinada con la falta de acceso a la tierra por inoperancia de las reformas redistributivas de la tierra o de los mercados de tierras, generarán previsiblemente migración hacia las zonas de frontera y una acelerada deforestación. Tanto el sector industrial como la agricultura comercial han sido en realidad notablemente incapaces de crear oportunidades de empleo para las poblaciones rurales de las áreas marginadas de baja productividad, lo que ha incrementado la presión sobre los recursos naturales. Este panorama restringido del empleo tiene su origen principal en el desarrollo y aplicación

de tecnologías ahorradoras de mano de obra e intensivas en el uso de capital. En gran medida, estas tecnologías surgieron como respuesta a las distorsiones de precios y a los subsidios que abarataron el precio del capital, incluyendo maquinarias y equipos, en relación al precio del trabajo. De una manera análoga, los subsidios al sector ganadero indujeron la sustitución de los cultivos que utilizan intensivamente mano de obra por la ganadería extensiva. Como consecuencia de la falta de empleo, una parte considerable de la población rural sin oportunidades económicas en la agricultura ha tenido que incorporarse al sector informal urbano.

EXTERNALIDADES ECOLOGICAS

La existencia de externalidades, es decir, de situaciones donde los costos y beneficios de una conducta o acción particular no recaen en la misma persona, es una de las mayores razones por las cuales la pobreza resulta en daño ambiental. Es por este motivo que los derechos de propiedad se prestan para generar externalidades. Hay cuatro tipos de derecho de la propiedad en el sector rural: la propiedad privada, la propiedad estatal, la propiedad comunal y el acceso abierto. Los recursos de acceso abierto son particularmente afectados por la explotación porque producen beneficios sin pagar los costos asociados a su capacidad de producción, generándose así externalidades negativas sobre el ambiente natural. Es frecuente que los pobres rurales, por falta de títulos de propiedad o por el largo período de maduración de las inversiones, no capturen los beneficios de las prácticas de conservación y, por lo tanto, tengan escasos incentivos para conservar el suelo, el agua subterránea o preservar el bosque.

La protección del ambiente requiere, por lo tanto, que las comunidades rurales o los proyectos de desarrollo rural tengan la capacidad de internalizar las externalidades ecológicas negativas que se crean a nivel microregional. Una situación típica en América Latina ocurre cuando campesinos pobres practican una agricultura ecológicamente destructiva en las partes altas de una cuenca hidrográfica, mientras que otros agricultores comerciales utilizan los valles bajos regados. Una solución satisfactoria a este conflicto requeriría que se establezca un mecanismo institucional capaz de transferir a los campesinos de las partes altas un subsidio suficiente para inducirlos a adoptar prácticas de conservación de suelos y reforestación. Este subsidio podría provenir de un impuesto pagado por los agricultores de las partes

bajas, interesados en los beneficios del control de la erosión en la parte alta de la cuenca (De Janvry, 1989).

IMPACTO DE LA PRIVATIZACION SOBRE LA POBREZA RURAL Y EL AMBIENTE

La privatización de los recursos y servicios de apoyo a la producción es un fenómeno ampliamente difundido en la agricultura latinoamericana de hoy. Su principal impulso ha surgido de su impacto ahorrador sobre las finanzas públicas y de la creencia que es posible lograr con mayor eficiencia la producción de bienes y servicios mediante unidades ejecutoras privadas que públicas. Sin embargo, en los debates sobre la privatización es frecuente prestar escasa atención al impacto de ésta sobre las condiciones sociales de los pobres rurales y sobre la seguridad alimentaria.

Uno de los puntos básicos es que el mercado no favorece automáticamente a los pobres. A menos que se adopten medidas específicas de política para ayudar a los pobres a competir en igualdad de condiciones con los no pobres, un mercado regulado por los intereses privados inevitablemente beneficiará a unos pocos privilegiados y dejará afuera a un segmento importante de la población. Esta es la principal razón que ha movido a muchos gobiernos a abandonar el punto de vista simplístico de centrarse casi exclusivamente en el aumento de la eficiencia económica en favor de una visión más amplia del desarrollo económico y social con equidad.

La privatización se ha justificado también, a menudo, junto con la liberalización de la economía, como un paso hacia el mejor manejo del ambiente. Se argumenta que el impacto positivo sobre el ambiente se conseguirá a través de un uso más racional de los recursos, como respuesta a los cambios en los precios relativos y a la eliminación de los subsidios de carácter general que estimulaban el agotamiento de los recursos naturales. Sin embargo, muchos técnicos desestiman la perspectiva de los precios como la única medida relevante de la escasez y defienden la noción de que los gobiernos nacionales intervengan mediante leyes, políticas o regulaciones en materias ambientales a fin de suplir las deficiencias del mercado (market failure), particularmente para tomar en cuenta el interés de las futuras generaciones. De aquí el interés por las políticas que fortalecen los derechos de propiedad, ya que la experiencia muestra que las personas necesitan una cierta seguridad en la tenencia sobre los recursos

naturales que utilizan, como incentivo para conservarlos y para adoptar una percepción de largo plazo.

Como se señala en un estudio del FIDA sobre México (De Janvry et al, 1995), la liberalización y la privatización con frecuencia han precedido a las reformas institucionales dirigidas a mitigar el impacto adverso de esas políticas sobre los pobres rurales. Además, el abrupto retiro del Estado de la escena agrícola, ha dejado un vacío institucional en todos los ámbitos del desarrollo rural, particularmente en la provisión de servicios de apoyo a la producción, como el crédito, la investigación, la transferencia de tecnología y la comercialización agrícola. Es necesario, por lo tanto, encontrar un nuevo equilibrio entre los sectores públicos y privados que tome en cuenta el papel complementario de ambos sectores. No es efectivo que el sector privado pueda sustituir al sector público en toda la gama de actividades que éste realizaba antes del proceso de privatizaciones. Estudios recientes indican que el sector privado se desarrolla sólo en aquellas áreas donde existe potencial de beneficios económicos que pueden ser apropiados y controlados. Esto explica entre otras razones, porqué las empresas privadas de investigación, extensión, financiamiento y/o comercialización dejan sin atender a los segmentos más pobres de la población rural. Por su parte, al sector público le corresponde crear las condiciones favorables para el desarrollo del sector privado, y proveer los bienes y servicios básicos que requiere la sociedad para su crecimiento armónico y equitativo, sin excluir a ninguno de sus miembros (papel subsidiario del Estado).

OBSERVACIONES FINALES

Pobreza rural y degradación ambiental están inextricablemente unidas por influencias recíprocas. A su vez, ambas están en gran parte determinadas por el contexto económico y social de cada país. El reciente proceso de privatizaciones que experimenta el sector agrícola de América Latina ha agregado un elemento de complejidad a esa relación.

La preocupación del FIDA por los temas de protección ambiental y manejo de los recursos naturales, que se refleja en el diseño y en la ejecución de sus proyectos de inversión, surge principalmente del hecho que los pobres rurales son el segmento de la población rural localizado en las áreas ecológicamente más frágiles y con

menor dotación de recursos físicos y sociales apropiados para la producción.

Del análisis precedente se concluye que una política macroeconómica y sectorial favorable a la agricultura, es una condición necesaria para un desarrollo rural y agrícola sostenible. Otro factor importante es la existencia de un marco regulatorio y de política sobre el medioambiente, y de instrumentos que canalicen mayores inversiones en la conservación de los recursos naturales.

Pero estas medidas no serán suficientes a menos que existan organizaciones campesinas fuertes, capaces de identificar correctamente sus limitaciones ambientales y de internalizar las externalidades ecológicas negativas que se generan a nivel microregional. En este contexto, la promoción de las organizaciones rurales de base y el desarrollo participativo -un elemento clave del enfoque del FIDA sobre el desarrollo rural- debería ser una de las mayores responsabilidades las instituciones internacionales y de las organizaciones no gubernamentales en su lucha contra la pobreza rural y la degradación ambiental."

Informe del Estado de la Nación 2007

[PROGAMA ESTADO DE LA NACIÓN]⁴

Persiste vulnerabilidad social y ambiental a desastres naturales y antrópicos

"La gestión del riesgo también pone en evidencia problemas de vulnerabilidad ambiental y social. Durante el 2006 se mantuvieron las tendencias generales en cuanto al efecto de los eventos naturales. Pese a ello, la institucionalidad aún no logra

incorporar formalmente la gestión del riesgo de manera coordinada y transversal en las acciones y políticas de ordenamiento y desarrollo. Además, deficiencias estructurales persistentes en ciertas zonas y poblaciones hacen que se mantengan altos niveles de vulnerabilidad y afectación, incluso en un año relativamente menos intenso en materia de desastres, en contraste con otros, como el 2005. El Instituto Meteorológico Nacional oficializó el inicio del fenómeno de El Niño en setiembre, y le atribuyó un impacto en la distribución de las precipitaciones durante la estación lluviosa. La mayor cantidad de lluvia acumulada se registró en la región del Caribe, la zona norte 68 y el Pacífico Norte, mientras setiembre se convirtió en el mes más seco de los últimos treinta años en Guanacaste y varias regiones del país (Stolz, 2007). En el 2006 solo un 17% de los desastres reportados se debió a un evento atmosférico extremo, mientras el mayor porcentaje (83%) se relacionó con eventos menores. Las inundaciones y los deslizamientos fueron de nuevo los más recurrentes. El análisis de los casos de inundación muestra su relación con la vulnerabilidad social y las deficiencias en la planificación y uso del territorio. En el año bajo análisis, 69 cantones y 183 distritos sufrieron algún impacto por inundaciones en la GAM (San José, Desamparados, Tibás, La Unión, Cartago) y en otros centros urbanos, como Pérez Zeledón y San Carlos. Del 18 al 21 de setiembre el país estuvo expuesto a un sistema de baja presión que ocasionó fuertes lluvias y tormentas eléctricas, con mayor intensidad en la vertiente del Pacífico y el Valle Central. Este caso implicó el único decreto de emergencia originado en un fenómeno hidrometeorológico en el 2006.

Las amenazas de origen antrópico, específicamente los accidentes tecnológicos, dejaron un saldo de cuatro muertes y decenas de personas heridas durante el 2006. El tema de los riesgos por factores tecnológicos o químico-tecnológicos ha tomado un lugar preponderante en el escenario de vulnerabilidad del país. Sus efectos trascienden el plano de la seguridad industrial o el transporte de mercancías peligrosas, y se convierten en situaciones reales de impacto en la salud pública. Esta problemática no es reciente en Costa Rica. Entre 1998 y 2002 se presentaban en promedio cincuenta emergencias con productos químicos al año (Sánchez, 2006). Entre 1998 y 2006, la Unidad de Materiales Peligrosos del INS (Matpel) atendió 386 emergencias químico-tecnológicas, de las cuales 282 ocurrieron en la GAM, zona en la cual se atienden 32 accidentes por año (Sánchez, 2006). En el 2006 se presentaron 53 accidentes con productos químicos, incluyendo los casos de la estación de servicio Shell en Escazú y

la empresa Químicos Holanda en Limón. Sobre el tema de las medidas de seguridad en este ámbito, la Defensoría de los Habitantes ha mencionado que "las industrias cumplen con lo indicado por un tiempo y luego, cuando se da por un hecho que el problema está resuelto, algunos de los empresarios se descuidan y vuelven a operar como lo hacían al principio, y se vuelve a presentar contaminación y daños en la salud de los vecinos" (DHR, 2007).

En el 2006 el país experimentó dos de los incendios industriales de mayores proporciones en los últimos veinte años. El primero ocurrió el 28 de octubre en la estación de servicio Shell de Escazú y ocasionó la muerte de dos menores de edad. Posteriormente, el 13 de diciembre, se produjo un incendio en la terminal portuaria de la empresa Químicos Holanda, en Moín, donde perdieron la vida dos trabajadores. El análisis de estos eventos extraordinarios permite afirmar que la exposición al riesgo por factores químico-tecnológicos dejó de ser especulativa y se convirtió en un riesgo manifiesto; no solo se evidenció la vulnerabilidad de los sistemas de seguridad utilizados en la industria y el sector servicios, sino también la de las comunidades aledañas y del Estado para manejar los impactos y desarrollar adecuados procesos de descontaminación y reparación (Brenes et al., 2007). En la mayoría de los accidentes tecnológicos, según las investigaciones del Departamento de Ingeniería de Bomberos, la causa obedece a deficientes medidas de seguridad en el trabajo, entre las que destacan: condiciones de la instalación eléctrica, trabajos de soldadura no autorizados en áreas de alto riesgo, manipulación inadecuada de recipientes, omisión de procedimientos de seguridad e incumplimiento de la normativa (E: Chávez, 2007).

En el caso de Limón se pusieron de manifiesto la vulnerabilidad ambiental y problemas en las medidas de seguridad en las instalaciones. Funcionarios del Cuerpo de Bomberos señalan que se carecía de sistemas de detección, de supresión temprana del incendio y de contención que evitaran que las grandes cantidades de agua utilizadas en el combate del siniestro contaminaran los ecosistemas aledaños (E: Chávez, 2007). Además se notó la falta de mecanismos de información para alertar a las comunidades adyacentes a los puntos de riesgo, sobre el tipo de emanaciones al que se exponen en accidentes con productos químicos (Brenes et al., 2007). La terminal de Químicos Holanda se ubicaba a menos de doscientos metros de las fuentes de agua potable que abastecían a más de 20.000 personas del distrito central de Limón. Tras el

incendio, el Ministerio de Salud inició una evaluación de las industrias químicas de esa provincia, con el propósito de analizar las condiciones de seguridad y preparación para emergencias. Asimismo, debido a las consecuencias del incendio en Escazú y otros conatos en estaciones de servicio, el Minae evaluó trescientos de estos centros, de los cuales al menos veinte fueron clausurados por deficiencias en sus sistemas de seguridad. En los demás casos, como medida de prevención se exigió la corrección de los factores de riesgo detectados."

2 NORMATIVA

a) Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]⁵

ARTICULO 2º.- El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

ARTICULO 3º.- Todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución, o en los términos que determina la presente ley.

Para los efectos anteriores, las indicadas instituciones de cualquier naturaleza jurídica que sean, quedan por este medio

autorizadas para aprobar programas de participación en la lucha contra la pobreza extrema, a través del IMAS y bajo su dirección y para hacer aportes económicos a éste, destinados a los fines de la presente ley.

ARTICULO 4º.- El Instituto Mixto de Ayuda Social tendrá los siguientes fines:

- a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;
- b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;
- c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;
- d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado;
- e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;
- f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; y
- g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley.

ARTICULO 6º.- El IMAS realizará sus actividades y programas con sujeción a los siguientes principios fundamentales:

- a) Promover, elaborar y ejecutar programas dirigidos a obtener la habilitación o rehabilitación de grupos humanos marginados del desarrollo y bienestar de la sociedad;
- b) Exigir en todos sus programas la capacitación y educación de las personas, el esfuerzo propio y el trabajo de los mismos sectores beneficiados;

- c) Ejecutar los programas a nombre del desarrollo del individuo y del país y la dignidad del trabajo y la persona;
- d) Promover la capacitación de los jóvenes y la protección del niño y del anciano;
- e) Promover la participación en la lucha contra la pobreza, de los sectores públicos y privados en sus diversas manifestaciones, de las instituciones públicas, de las organizaciones populares y de otras organizaciones tales como cooperativas, asociaciones de desarrollo comunal u otras de naturaleza similar; y
- f) Procurar que los programas de lucha contra la pobreza extrema sean sufragados especialmente con aportes y contribuciones de bienes y servicios de los diferentes grupos sociales, sectores y comunidades, empresas o personas más directamente interesadas en cooperar en las actividades del IMAS.

3 JURISPRUDENCIA

a) Los proyectos de vivienda promovidos por el IMAS

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA]⁶

C-195-94

San José, 16 de diciembre de 1994 Sra.

Licda. Vilma Guzmán Gutiérrez Gerente General Instituto Mixto de Ayuda Social S. O.

Estimada señora: Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su atento oficio GG-1050-11-94 de 17 de noviembre último, recibido en este Organismo el 29 del mismo mes, mediante el cual solicita un pronunciamiento sobre "la facultad del Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social para

aprobar declaratorias de interés social en los proyectos de vivienda que ejecuta como actividad ordinaria institucional, al amparo de la Ley 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda".

Adjunta Ud. el dictamen legal correspondiente. De acuerdo con dicho criterio, el IMAS realiza diversos programas de vivienda social con fundamento en los incisos a) y c) del artículo 7 de la Ley N. 4760 de 4 de mayo de 1971. La ejecución de los programas de vivienda desarrollados por el IMAS se declaró actividad ordinaria institucional, por Ley N. 6890 de 14 de setiembre de 1983, artículo 23, párrafo final. La Ley N. 7083 de 25 de agosto de 1987, artículos 31, 33, 51 y 70 autorizó el traspaso de inmuebles propiedad del IMAS en favor de los beneficiarios de sus programas de vivienda. Las leyes 7154 y 7151 regulan el traspaso de terrenos y viviendas en favor de los beneficiarios de los proyectos de vivienda. Traspasos que gozaban del régimen de exenciones fiscales establecido en favor del IMAS, sin que se requiriera una declaratoria de interés social. A partir de la Ley N. 7052, artículo 150, es competencia del Banco Hipotecario de la Vivienda el autorizar la declaratoria de un proyecto de vivienda como de interés social. Por la que se entiende aquélla cuyo precio no sobrepase de cierto monto. Relata que el IMAS ha dictado regularmente declaratorias de interés social en los proyectos de vivienda tramitados a través de un fideicomiso IMAS-BANHVI-BNCR, sin que se presentaran problemas con el otorgamiento de las exenciones fiscales.

Pero, a partir de la promulgación de la Ley Reguladora de las Exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y sus Excepciones y por criterios de orden registral se presenta una dificultad con la aplicación de las exoneraciones fiscales en los traspasos en favor de los beneficiarios de los programas ejecutados con recursos propios. Lo anterior porque el Registro Público ha interpretado que a partir de la vigencia de dicha ley, los beneficiarios no están exentos de los tributos correspondientes, según oficio N. 155/DRP de 29 de abril de 1994, excepto si se trata de programas dentro del marco de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Se agrega que ante dicho criterio y con el objeto de disminuir los costos de formalización de los proyectos de vivienda ejecutados por el IMAS se requiere que el Consejo Directivo otorgue el carácter de interés social a los proyectos de vivienda, individuales o colectivos, que ejecute con recursos propios. El

fundamento de esa declaratoria sería el Decreto Ejecutivo N. 20574-VAH-H y la autorización acordada por el Banco Hipotecario en sesión N. 74-92, acuerdo 3º, artículo 4º de 24 de setiembre de 1992. Por lo que se concluye que la declaratoria de interés social es un acto administrativo por el que las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda declaran con tal carácter los proyectos de vivienda y que tiene como consecuencia una serie de exoneraciones fiscales, que disminuyen los costos de construcción. A partir de la Ley N. 7293 de 3 de abril de 1992, los beneficiarios de proyectos del IMAS deben pagar los tributos originados en los traspasos que ejecute el IMAS en su favor. El IMAS está facultado para declarar de interés social los proyectos de vivienda que ejecute con recursos propios. Dicha declaratoria compete al Consejo Directivo del Instituto, según los procedimientos legales establecidos por el BANHVI y a la Gerencia General o Dirección Ejecutiva su autorización, cuando sea procedente, de conformidad con la Ley N. 7052.

Se remite copia del oficio DAJ-181-94 de 20 de julio del presente año, por medio del cual el Banco Hipotecario de la Vivienda comunica que de acuerdo con los artículos 20 del Reglamento General de Crédito del SFNV y 2, inciso a) del Reglamento sobre Viviendas de Interés Social del SFNV corresponde a la respectiva Entidad Autorizada la emisión de las respectivas declaratorias de interés social. Como el IMAS no tiene esa condición, no puede emitir dichas declaratorias, salvo lo dispuesto en el artículo 2, inciso b) del Reglamento sobre Viviendas de Interés Social. Dicha norma autoriza a la Junta Directiva del BANHVI para autorizar a cierta clase de entes como el IMAS para que emitan declaratorias de interés social en relación con proyectos del SFNV.

Proyectos no relacionados con el Sistema no pueden ampararse a esa normativa. En tal caso, el IMAS debe aplicar el artículo 22 del Reglamento de Exenciones Fiscales que remite al artículo 13, inciso 5, de la Ley N. 7018 de 20 de diciembre de 1985.

De conformidad con lo expuesto por ese Ente, se trata de determinar si el IMAS puede declarar proyectos de vivienda como de interés social y si la respuesta fuere afirmativa, a quién corresponde dicha declaratoria a lo interno de la Institución.

A-. LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL IMAS PUEDEN SER DE INTERES SOCIAL De acuerdo con el artículo 7, inciso c) de su Ley (adicionado por artículo 1º de la Ley N° 7154 del 24 de julio de

1990), es función de Instituto Mixto de Ayuda Social la adjudicación de viviendas. El término adjudicación permite concluir que el IMAS construye viviendas y luego las traspasa a los beneficiarios de sus programas.

El punto es si esos procesos están afectos al pago de tributos.

1-. La derogación de las exoneraciones La Ley N. 7151 al autorizar al IMAS para segregar y traspasar inmuebles a los beneficiarios (artículos 1º y 2º), dispuso que esas segregaciones y traspasos estarían exentos del pago de todo tipo de impuestos, directos o indirectos, nacionales o municipales, presentes o futuros, incluidos las especies fiscales, los timbres, los derechos de registro, el papel sellado y los impuestos de traspaso de bienes inmuebles (artículo 6º).

No obstante, dicha exoneración fue derogada en virtud de lo dispuesto por la Ley Reguladora de Todas las Exoneraciones Vigentes, su derogatoria y sus Excepciones, N. 7293 de 31 de marzo de 1992, cuyo artículo 1º derogó todas las exoneraciones tributarias objetivas y subjetivas, salvo las excepcionadas por esa ley. La simple consideración de esta Ley conduciría a afirmar, como tesis de principio, que esas segregaciones y traspasos de viviendas adjudicadas por el IMAS no gozan de exoneraciones fiscales.

Ahora bien, situación aparte presentan los proyectos de vivienda que llegare a realizar el IMAS si se constituyese como "entidad autorizada" del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en cuanto el artículo 2º de la Ley N. 7293, inciso

ñ), expresamente dejó vigentes las exoneraciones establecidas por la Ley N. 7052, excepto lo dispuesto en el artículo 63 de esta última ley. De allí la interpretación realizada por el Registro Público en cuanto que los actos y contratos realizados por el IMAS con particulares deben pagar un 50% de los tributos respectivos, salvo que se actúe dentro del marco de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda.

2-. Los proyectos de interés social gozan de exenciones No obstante lo anterior, existe la posibilidad de que los citados contratos gocen de exoneraciones tributarias, para lo cual se requeriría que fuesen de interés social. Condición que no se supone sino que debe ser declarada administrativamente. Dado que la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda no

contempla expresamente al IMAS como "entidad autorizada" se discute si los proyectos construidos o financiados por esa Entidad, sin relación alguna con el Sistema, pueden tener dicha calidad de interés social.

Es de interés social la vivienda que se ajuste a la definición dada por el Banco Hipotecario de la Vivienda de conformidad con el artículo 150 de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda: "Para la aplicación de las exenciones tributarias que se establecen en esta ley, el Banco, en consulta con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, deberá definir lo que se entiende por vivienda de carácter social y por otros tipos de vivienda, a fin de establecer claramente sus diferencias.

En todo caso, el Banco tendrá como definiciones primarias, en este sentido, aquellas expresadas por leyes específicas que regulen la materia".

De modo que corresponde al BANHVI el definir cuáles son las características que debe reunir una vivienda para ser calificada de interés social. Lo que implica también una labor de comprobación de la presencia de esas características en el caso de un proyecto determinado.

Por su parte, el Reglamento sobre Viviendas de Interés social del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, emitido por el Banco Hipotecario de la Vivienda el 18 de julio de 1991, define qué son las viviendas de interés social: "Se entenderá por viviendas de interés social y sus sinónimos, aquella que no sobrepase el límite máximo del monto que para tales efectos haya acordado la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda, en adelante el Banco o BANHVI, con base en la metodología de cálculo aprobado y las variaciones en el salario mínimo.

La fijación se hará al menos una vez al año y deberá ser publicada en el Diario Oficial...".

Lo que significa que el "interés social" de la vivienda depende de que el valor de ésta sea inferior al fijado como límite máximo por la Junta Directiva del BANHVI, con prescindencia de cualquier otro aspecto.

De allí que si sólo se considerara el aspecto del monto de la vivienda, habría que concluir que los programas de construcción de viviendas por parte del IMAS clasificarían como de interés social. No obstante, debe considerarse el ámbito de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda.

Ello por cuanto es claro que esa definición y determinación tiene como destinatarios directos los proyectos y programas realizados dentro del Sistema Financiero para la Vivienda. Lo que no excluye,

sin embargo, que se extienda a otros proyectos.

3-. Los programas del IMAS pueden ser de interés social Prescribe el artículo 22 del Decreto Ejecutivo N. 20574-VAH-H de 8 de julio 1991: "Declaratorias de interés social ajenas al Sistema: Las declaratorias de interés social no relacionadas con el Sistema, podrán ser emitidas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo o el Instituto Mixto de Ayuda Social, al amparo del artículo 13 inciso 5 de la Ley N. 7018 del 20 de diciembre de 1985 y del artículo 3° de la Ley N.

7053 del 9 de diciembre de 1986. En tales casos se aplicarán las disposiciones del presente reglamento, en lo que sea procedente".

El inciso 5 del artículo 13 de la Ley N. 7018 dispuso: "5°.-

Los complejos habitacionales de interés social, bajo la declaratoria expresa del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo o del Instituto Mixto de Ayuda Social, realizados por cooperativas, sindicatos, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, por otras organizaciones sin fines de lucro y por aquellas empresas constructoras que desarrollen programas de vivienda de interés social gozarán de todos los derechos especiales de los programas y normas específicas de facilidades crediticias, de subvenciones, de exoneración de los impuestos de consumo, ventas y estabilización económica, exclusivamente durante la etapa de construcción de cada uno de los proyectos habitacionales que propulsen en cuando a la adquisición de todos los elementos materiales que necesiten para desarrollarlos".

No obstante, a solicitud de la Procuraduría General de la República, dicha disposición fue declarada inconstitucional, ya que no concernía materia presupuestaria, por la Sala Constitucional, en resolución N° 759-92 de las 15:00 horas del 17 de marzo de 1992.

En cuanto al artículo 3° de la Ley N. 7053 de 9 de diciembre de 1986, cabe señalar que su objetivo es el conferir exoneración de tributos para la construcción o financiación de viviendas de tipo popular, según se desprende de su texto: "Las organizaciones sociales de personas sin fines de lucro tales como sindicatos, asociaciones solidaristas y organizaciones cooperativas que se dediquen dentro de otras actividades a la construcción o financiación de viviendas de tipo popular, estarán exentas de todo

tipo de impuestos, nacionales y municipales, que incidan sobre el costo de tales viviendas".

En la medida en que esta disposición no está expresamente comprendida en el artículo 2° de la Ley N. 7293, como excepción a la derogatoria general de las exenciones, cabe concluir que ha sido derogada. En todo caso, es preciso señalar que de dicha disposición no se desprendía una competencia del IMAS para declarar proyectos como de interés social o popular, sino la exoneración de referencia.

Por lo que el artículo 22 del Reglamento a la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda funda la citada declaratoria de interés social por parte del IMAS en normas no vigentes.

Por su parte, el artículo 2 del Reglamento sobre Viviendas de Interés social del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda dispone en cuanto al procedimiento para declarar viviendas de interés social: "Procedimiento: Para los efectos de emitir las respectivas declaratorias, se observará el siguiente procedimiento:

a) Tratándose de viviendas individuales y de conjuntos habitacionales, la Entidad Autorizada promotora del proyecto, emitirá la respectiva declaratoria de acuerdo con lo indicado en el artículo 20 del Reglamento General de Crédito del Banco.

b) Para casos especiales, tramitados por instituciones dedicadas a la erradicación de tugurios, asentamientos en precario y situaciones de emergencia, el Banco podrá autorizar a esas entidades para que emitan la respectiva declaratoria de interés social".

Los programas de vivienda que realice el IMAS pueden enmarcarse en los supuestos del transcrito artículo 2°, inciso b), lo que se concluye en razón de los fines de la Entidad (la lucha contra la pobreza, artículo 3 de la Ley N. 7154; promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense, estímulo social a los grupos marginados, artículo 4° de esa misma ley). Por lo que puede concluirse que es esta norma la que faculta que proyectos realizados por el Instituto Mixto de Ayuda Social sean declarados de interés social. Lo que significa que el IMAS podría ser autorizado por el Banco Hipotecario para que emita una declaratoria de interés social de una vivienda, como medio de que los actos y contratos relativos a ésta accedan a un régimen fiscal de favor. Autorización que, se nos informa, ya fue concedida por el BANHVI en sesión N. 74-92, acuerdo 3°, artículo 4° de 24 de

setiembre de 1992.

Queda por dilucidar a qué órgano dentro del IMAS le corresponde emitir la declaratoria de interés social.

B-. LA DECLARATORIA CORRESPONDE AL CONSEJO DIRECTIVO

La ley N. 4760 de 4 de mayo de 1971 dispone en lo conducente:
"Artículo 21.-

El Consejo Directivo tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Formular la política general del IMAS y aprobar el Plan Nacional de lucha contra la pobreza extrema;
- b) Dictar el Presupuesto y demás normas referentes a gastos de inversiones del Instituto;
- c) Otorgar al Director Ejecutivo los poderes necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- d) Conocer las sugerencias, propuestas y planteamientos de las diferentes cámaras y asociaciones de empresarios privados;
- e) Conocer los demás asuntos que le señalen las leyes y los Reglamentos; y
- f) Nombrar y remover al Director Ejecutivo y al Auditor, quienes durarán en sus cargos cuatro años y podrán ser reelectos".

De conformidad con la citada Ley, el Consejo Directivo constituye el jerarca superior de la Entidad. Por lo que le corresponde definir la política del IMAS tendiente al cumplimiento de sus fines, así como tomar las decisiones fundamentales que plantee el accionar de ese Ente. Entre éstas se encuentra el definir qué programas se desarrollarán para combatir la pobreza y, por ende, los programas de vivienda que se considere necesario realizar. Sea, el definir las características y condiciones de los citados programas. Lo que conlleva el determinar si las viviendas por construir se enmarcan en la condición de "viviendas de interés social", en razón de su monto, beneficiarios y demás características. Por lo que procede declararlas como tales.

En efecto, por la índole de estos aspectos y los efectos presupuestarios y fiscales que tal declaratoria conlleva, no puede considerarse que ese acto de declaratoria de interés social sea un asunto meramente administrativo, cuya decisión competa al Director Ejecutivo en tanto órgano de administración del IMAS y de ejecución de los acuerdos tomados por el Consejo Ejecutivo. Corresponderá a la Dirección Ejecutiva proponer en el Plan

Nacional de lucha contra la pobreza la realización de estos programas de construcción de viviendas de interés social, ejecutarlos una vez aprobados por el Consejo Directivo (artículos 23 y 24 de la Ley del IMAS), pero no el emitir la citada declaratoria. Cabe recordar al respecto que "formular" un plan implica elaborarlo, pero no conlleva el emitir el acto que le da vida jurídica como tal plan institucional y determina su ejecución, salvo que el ordenamiento así lo disponga.

CONCLUSION:

Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que: 1-. Los programas de construcción de viviendas realizados por el Instituto Mixto de Ayuda Social con sus propios recursos, pueden ser declarados de "interés social", conforme lo dispuesto en el artículo 2, b) del Reglamento sobre Viviendas de interés social del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, emitido por el Banco Hipotecario de la Vivienda.

2-. Compete al Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social el determinar y declarar que determinado proyecto de vivienda es de "interés social".

De Ud. muy atentamente, Dra. Magda Inés Rojas Chaves Procuradora Asesora

FUENTES CITADAS

- 1 RUBEN DARIO ESTRADA y otros. Pobreza y degradación de suelos en los andes altos la experiencia de condesan. Centro latinoamericano para el desarrollo rural. [en línea] Página web visitada el 06/02/2008. Disponible en: <http://www.rimisp.cl/getdoc.php?docid=167>
- 2 DE MIRANDA, EVARISTO y otros. Pobreza y medio ambiente. Centro latinoamericano para el desarrollo rural. [en línea] Página web visitada el 06/02/2008. Disponible en: <http://www.rimisp.cl/webpage.php?webid=124>
- 3 MONARES, ANIBAL. Pobreza rural y degradación ambiental en un contexto de privatización. Centro latinoamericano para el desarrollo rural. [en línea] Página web visitada el 06/02/2008. Disponible en: <http://www.rimisp.cl/webpage.php?webid=121>
- 4 PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. Informe de Estado de la Nación 2007. [en línea] Página oficial del Programa del estado de la nación, visitada el 07/02/2008. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/InformesPDF/informesPDF.htm>
- 5 Asamblea Legislativa. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) Ley : 4760 del 04/05/1971.
- 6 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: 195 del 12/16/1994