



# ¿POR QUE Y PARA QUE UN SEMINARIO SOBRE EL DESARROLLO Y LOS LIMITES DE LAS TIERRAS AGRICOLAS EN COSTA RICA ?

Miguel A. Hernández H.  
Director, UCID



## I. El interés histórico

*Se inicia hoy este encuentro académico, procurando una jornada de trabajo colectivo sobre los límites de las tierras agrícolas en Costa Rica.*

*La preocupación y el interés particular por este tema no resulta nada nuevo. El comportamiento del desarrollo histórico de la humanidad muestra abundantes ejemplos donde se manifiesta el interés del hombre por las áreas geográficas de vocación agrícola. En épocas primitivas —en Oriente, norte de Africa y América—, las regiones fértiles sirvieron de cuna para el desarrollo de las culturas más antiguas.*

*La bondad geográfica, para los primeros pobladores territoriales, fue la disponibilidad de amplias áreas susceptibles de incorporar al desarrollo humano, o para desplazar a los pobladores naturales, como ocurrió en América.*

*La imposición hegemónica imperial, de límites a espacios geográficos determinados, acabó en buena parte con el nomadismo sin fronteras e impuso, durante algunos siglos, una de las formas primarias de posesión sobre la tierra. Más tarde, el surgimiento de los estados nacionales como instrumento de organización político-social, creó fronteras arbitrarias a los espacios territoriales, siguiendo motivaciones que no mostraban ninguna vinculación con las características ecológico-geográficas de los territorios específicos de su encuadre. A ello hay que agregar el estrangulamiento, en múltiples casos, de culturas naturales, donde no sólo se despojó a los nativos de su propia identidad, sino que además, se les ha ido desplazando de las tierras que por derecho, normado o no, les pertenece.*

*Cabe agregar, que en el reparto arbitrio de los territorios, no parece haber mediado criterio alguno de proporción racional. De ahí que se hayan heredado, hasta el presente, estados con extensiones geográficas disponibles para el desarrollo humano, cuyas únicas limitaciones son: la innece-*

*sariedad de ampliar la colonización o la carencia de recursos económicos y tecnológicos para hacerlo. En cambio, los estados menos favorecidos en el reparto están encerrados en estrechos territorios, cuya capacidad de expansión colonizadora se agotó hace mucho tiempo.*

*Lo anterior permite comprender por qué en el presente, Brasil por ejemplo, se pueden colonizar baldíos nacionales con una relación hombre-tierra de cien hectáreas por familia. En otros escenarios geográficos, estados con territorios reducidos, el tamaño de la parcela a que puede aspirar una familia, cuando eso es posible, no alcanza a una hectárea. Esa estrechez territorial, en economías desarrolladas, ha llevado a salidas alternas mediante la inversión millonaria y la aplicación de alta tecnología. Con estos dos complementos, los Países Bajos han ampliado su espacio agrícola, ganándole áreas considerables al océano. Esta misma experiencia se está repitiendo en el sudeste asiático, en Corea del Norte, para citar solo un caso en esa región.*

*En la Costa Rica que hoy preocupa, los baldíos nacionales susceptibles de colonizar se agotaron hace algún tiempo. Juristas en derecho agrario, cuando hacen referencia al fenómeno del agotamiento de los baldíos, lo tipifican como el proceso de privatización de las tierras del Estado. Este calificativo parece ajustarse más a la realidad de lo acontecido en esta nación; pues no sería correcto decir que aquí se ha agotado la frontera agrícola.*

## **II. ¿Por qué se han privatizado las tierras del Estado en Costa Rica?**

*A la llegada de los españoles, en calidad de encomenderos, los naturales de estas tierras conservaban el derecho social-colectivo sobre las mismas <sup>1</sup>. El poder real se atribuyó la potestad para decidir en qué condiciones entregaba el usufructo de las áreas asignadas a los encomenderos. Pero fueron precisamente los hijos y parientes de éstos, quienes iniciaron el desplazamiento en el derecho tradicional colectivo aborigen de la posesión sobre sus tierras <sup>2</sup>.*

*La historia crítica reciente, cuando se refiere a estos procesos, advierte una presencia muy corta de la encomienda como primera estructura de la tenencia de la tierra en Costa Rica, dando paso al proceso de colonización. Y aunque los historiadores "clásicos", no sin razón, atribuyen gestos paternalistas a los primeros gobernantes en la distribución de las tierras, en el proceso de expansión colonial, lo cierto es que, desde épocas muy tempranas, la disponibilidad de baldíos nacionales se privatizó bajo motivaciones sociales y económicas.*

*Las motivaciones sociales se refieren a la utilización de los baldíos nacionales, como válvula de escape, para atender la presión social protagonizada por grupos marginados. Tempranamente, el poder político asumió este tipo de estrategia para darle atención a los brotes de pobreza, conducta que no ha variado con el paso del tiempo. En el presente, el 100 % de la población atendida y beneficiada con la dotación institucional de tierra, proviene de los segmentos poblacionales marginados <sup>3</sup>.*

En los últimos años, la respuesta institucional opera y se hace efectiva, con marcado acento, cuando la demanda se manifiesta por las vías de hecho, generalmente por medio de los grupos organizados. El 84,5 0/o de la población atendida por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) ha tenido que recurrir a los mecanismos de presión. Y sólo el 15,5 0/o de los beneficiados ha logrado su objetivo haciendo uso de los canales normales establecidos para ello <sup>4</sup>.

Quizá la presencia histórica sostenida, en la utilización de la tierra, en espacios diferentes y acciones reiteradas del Estado, para atenuar la presión social ejercida por los grupos marginados, ha creado una conducta institucional, que difícilmente, va más allá de la respuesta forzada. Mientras ésta sea la tónica prevalescente, la contradicción social es posible que continúe creciendo en forma progresiva. Lo crítico, en este caso, es que mientras la extensión territorial se mantiene estática, y se le destruyen constantemente sus bondades ecológicas, la población continúa creciendo, y el segmento poblacional marginado también aumenta.

CUADRO N° 1  
CAPACIDAD DE USO DE LA TIERRA EN COSTA RICA  
1983

Región	Cultivo en limpio <sup>1</sup>		Pastoreo		Cultivo permanente <sup>2</sup>		Cultivo permanente, pastoreo y cultivo en limpio	
	km <sup>2</sup>	0/o	km <sup>2</sup>	0/o	km <sup>2</sup>	0/o	km <sup>2</sup>	0/o
Zona Atlántica	848,6	9,2	191,5	2,1	429,2	4,7	1.469,3	16,0
Pacífico Central	1.927,4	17,1	625,7	5,6	788,5	7,0	3.341,7	29,7
Zona Norte	1.403,0	16,9	—	—	1.826,4	22,0	3.231,4	38,8
Pacífico Norte	3.840,6	30,0	1.151,2	9,0	1.853,3	14,5	6.845,2	53,4
Pacífico Sur	1.349,1	14,2	716,0	7,5	1.348,9	14,2	3.414,1	35,8
Total en Costa Rica	9.368,7	18,3	2.684,5	5,3	6.248,4	12,2	18.301,6	35,8

1. Cultivos anuales: yuca, tomate, cebolla, etc.

2. El relativo, se puede tomar producción forestal, árboles frutales, arbustos.

FUENTE: Departamento de Manejo y Aprovechamiento Forestal. Datos del año 1983.

*Una segunda motivación, que se muestra como constante histórica en el proceso de privatización de los baldíos nacionales, ha sido el factor económico. Esta alternativa la ha utilizado tanto el poder político institucionalizado, como el sector privado. Esto ha sido así, para ampliar la capacidad de pago o para aumentar los ingresos. En épocas en que el erario del Estado era insuficiente para emprender la construcción de obras de infraestructura, se recurrió a los baldíos nacionales para cubrir parte de los costos de las obras <sup>5</sup>. En otros casos, para incrementar los ingresos del Estado, se colocaron áreas de gran potencial agrícola a disposición del capital extranjero para la explotación bananera, particularmente. Con la misma intención, pero ahora a favor de los municipios, en múltiples ocasiones el poder central concedió baldíos nacionales a las corporaciones municipales, para que los comercializaran y, por ese medio, aumentaran su presupuesto.*

*Por su parte, en el sector privado, hay ejemplos de poseedores de grandes haciendas en el pasado, que parcelaron y vendieron a campesinos marginados extensas áreas agrícolas <sup>6</sup>. En esta misma línea, la referencia histórica en detalle descubre algunas otras motivaciones que estuvieron incidiendo en el proceso de privatización de baldíos, paralelas a las descritas. Pero lo trascendente en esto, es destacar aquí que a principios de la década de los setenta los baldíos nacionales susceptibles de incorporar al desarrollo económico y humano, habían sido ocupados por la colonización espontánea o institucionalizada.*

*A partir de este hecho, el Estado dejó de ser colonizador y tolerante de las empresas privatizadoras de baldíos, para invertir su rol. En el presente, el Estado es el comprador por excelencia de latifundios, haciendas, fincas grandes y pequeñas, para atender la demanda de tierra con fines agrícolas y de vivienda <sup>7</sup>.*

*En una interpretación positiva, este último fenómeno puede calificarse como el espacio flexible que utiliza el sistema político para mantener el equilibrio social. En él, los actores-empresarios privados, el grupo organizado que presiona por la tierra, y el Estado intentan y logran, paulatinamente, ir modificando las estructuras de la tenencia de la tierra.*

### **III. ¿En qué consiste la preocupación en el presente?**

*Los estudios recientes demuestran que la demanda social por la tierra se mantiene, y en vez de mostrar tendencias decrecientes hacia el futuro, tiende a crecer en los años venideros <sup>8</sup>.*

*Esta demanda se ha visto ampliada por la presión que ejercen los grupos marginados en procura de vivienda. En el bienio 1984-1985 mientras el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) atendía y solucionaba 3.427 casos de dotación de tierra para la producción agrícola, el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) recibió un total de 4.844 solicitudes de vivienda <sup>9</sup>.*

*Entonces, el proceso de estrujamiento del espacio geográfico está ocurriendo por doble vía: la demanda de tierra con vocación agrícola como alternativa de subsistencia, y la expansión urbana.*

**CUADRO N° 2**  
**USO ACTUAL DE LA TIERRA EN COSTA RICA**  
**1983**

Región forestal	Clase I		II		III		IV		V		Total	
	km <sup>2</sup>	o/o	km <sup>2</sup>	o/o	km <sup>2</sup>	o/o	km <sup>2</sup>	o/o	km <sup>2</sup>	o/o	km <sup>2</sup>	o/o
Zona Atlántica	4.120,7	44,8	447,1	4,9	881,9	9,7	3.132,0	34,1	606,8	6,6	8.188,5	100,0
Pacífico Central	2.088,0	18,6	181,0	1,6	781,0	6,9	7.954,6	20,7	243,0	2,2	11.247,0	100,0
Zona Norte	1.546,4	18,6	677,5	8,1	1.447,8	17,4	4.213,1	50,6	439,0	5,3	8.324,6	100,0
Pacífico Norte	325,0	2,5	102,0	0,8	906,0	7,1	11.037,8	86,2	440,0	3,4	12.810,8	100,0
Pacífico Sur	1.982,0	20,8	722,0	7,6	963,0	10,1	5.406,4	56,7	455,0	4,8	8.525,4	100,0
Total Costa Rica	10.062,1	19,7	2.129,6	4,2	4.979,7	9,7	31.743,9	62,1	2.184,7	4,3	51.100,0	100,0

Donde:

Clase I = Corresponde a áreas con vegetación natural o poco intervenida (90 a 100 o/o vegetación original).

Clase II = A áreas con vegetación moderadamente intervenidas de 60 a 90 o/o con vegetación original.

Clase III = A áreas de vegetación natural fuertemente intervenidas de 30 a 60 o/o vegetación original.

Clase IV = A áreas ubicadas en pastos y a cultivos.

Clase V = A áreas de pantano, marisma, manglares y áreas de páramo.

FUENTE: Oficina de Manejo Forestal. Información suministrada por el señor Jorge Herrera. Datos de 1983.

Lo que está sucediendo en el Valle Central, es muy elocuente en cuanto expansión urbana. De 196.715 Ha. que conforman la Gran Área Metropolitana, quedan únicamente disponibles para la producción agrícola 27.200 Ha.<sup>10</sup>. El avance urbanístico alcanza un promedio de 250 Ha. por año.

En esto del espacio geográfico disponible y utilizable, no tiene consistencia alguna continuar manejándose con indicadores equívocos. Para Costa Rica, los últimos datos censales proporcionan una cifra de 48 habitantes por km<sup>2</sup><sup>11</sup>. Este dato tiene poca validez social, pues de los 51.100 km<sup>2</sup> que comprende el territorio nacional, sólo el 35,8 % de los suelos poseen una vocación agrícola recomendable<sup>12</sup>.

El dato habitante por km<sup>2</sup>, pierde aún más su valor analítico, cuando se confronta con la tenencia desigual de las tierras. Aquí hay que agregar otro elemento de trascendencia. Se trata de la necesidad de mantener las áreas de conservación y protección: áreas de conservación biológicas, cuencas hidrográficas, reservas forestales y parques nacionales. Todas ellas, junto con las áreas fronterizas y marítimas, suman un total aproximado de 1.204.607,32 Ha.<sup>13</sup>, las cuales el gobierno, con acierto futurista, ha incluido en leyes específicas de protección.

Estudios recientes muestran esfuerzos concretos del Estado costarricense tendentes a modernizar el esquema de respuesta ante la demanda de tierra. El sistema cooperativo, las empresas auto y cogestionarias y las asociaciones solidaristas, son criterios innovadores para el usufructo social colectivo de la tierra. En otro orden de cosas, la capacidad de respuesta del Estado en términos presupuestarios y tecnológicos, se ha superado en los últimos años. Los proyectos de desarrollo rural integrado en ejecución, y lo que algunos han dado en llamar, la incorporación de la cultura del riego, resultan ser ejemplos novedosos de una nueva visión hacia el agro. En ello hay un aporte significativo de la cooperación externa. Lo que también muestran los estudios preliminares del problema, es el tratamiento fragmentario de los elementos en conflicto. Hay componentes primarios y secundarios en la demanda de tierra que se han dejado de lado. La vida se desarrolla en todo un ecosistema, donde las tierras de vocación agrícola son apenas el componente básico.

El mecanismo: demanda social primero, respuesta institucional después, no deja espacio para la planificación sostenida de lo que parece ser un proceso necesario para la reestructuración de la tenencia, manejo y uso de la tierra. En estas circunstancias, las posibilidades para la incorporación de salidas alternas son muy reducidas.

El seminario que hoy se inaugura, tiene la pretensión de crear un espacio para el diálogo interdisciplinario e interinstitucional, sobre los límites de las tierras agrícolas en Costa Rica. Se ofrece un material teórico, producto de investigaciones realizadas por académicos universitarios, técnicos y profesionales de las instituciones del Estado, y científicos internacionales. Pero la expectativa novedosa de este encuentro, no está únicamente en los documentos escritos, sino además, en la posibilidad de sentar las bases para el tratamiento global y conjunto del problema de la tenencia y uso de la tierra y sus recursos.

*No está demás reiterar que la tierra es el elemento fundamental para el desarrollo de la vida. Superar las fórmulas tradicionales y depredadoras en su uso, es una responsabilidad de todos. Decía Joaquín García Monge que:*

*“Cada planta en cosecha es una mata de cincos y muchas plantas constituyen para un país una riqueza inmensa. . . Las fuerzas naturales que han contribuido a elaborar esa riqueza no pertenecen a ninguna persona determinada, antes bien están distribuidas en el Universo para disfrute y beneficio de todos los que quieran aprovecharlas con buenas intenciones”<sup>14</sup>.*

*Con buenas intenciones y pensando en la cosecha, que es producto de la buena tierra, se ha convocado a este seminario. Bienvenidos y gracias por aceptar nuestra invitación.*



## NOTAS

1. Martínez, Severo. **La Patria del Criollo**. San José. EDUCA. 1976. pág. 158.
2. Fernández, León. **Colección de Documentos para la Historia de Costa Rica**. V. 4. Colección Biblioteca Patria. San José. Ed. Costa Rica. 1981. pág. 31.
3. Sección de selección de beneficiarios. Instituto de Desarrollo Agrario.
4. En el período 1984-1985, el Instituto de Desarrollo Agrario solucionó 3.427 casos, cuyas familias atendidas tenían ingresos. Del total atendido, 2.897 lograron su objetivo mediante el ejercicio de la presión organizada y sólo 530 por la vía institucionalizada.
5. La construcción del ferrocarril al Atlántico implicó la concesión de tierras nacionales a la empresa constructora.
6. Salas, José Antonio. "La búsqueda de soluciones al problema de la escasez de tierra en la frontera agrícola: aproximación al estudio del Reformismo Agrario en Costa Rica 1880-1940". **Revista de Historia**. Número especial. 1985. pág. 108.
7. Durante el período 1984-1985, el Instituto de Desarrollo Agrario compró 44.848 Ha. FUENTE: Oficina de Planificación. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).
8. Rodríguez, Ennio. **Evolución y Perspectivas de la Presión Sobre la Tierra**. Documento mimeografiado. Cuadros 1 y 2. págs. 7 y 8, respectivamente.
9. **Informe Económico-Financiero y Avance Físico de Proyectos**. Departamento de Planeamiento del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).
10. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). **Plan Regional Metropolitano. GAM**. Dirección de Urbanismo. OPAM. San José. Costa Rica. 1983. pág. 27.
11. Costa Rica. **Censo de Población 1984**. Tomo I. Imprenta Nacional. San José. Costa Rica. Noviembre de 1986. pág. 1.
12. Herrera, Jorge. Oficina de Manejo Forestal. Datos a 1983. Cuadros 1 y 2.
13. Ocampo, Nazario. Oficina de Unidad de Cartografía y Fotointerpretación.
14. García Monge, Joaquín. **La Mata de los Cincos**. Cultura N<sup>o</sup>. 1. 1910. **Obras Escogidas**. Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA. San José. Costa Rica. Segunda edición. 1981. pág. 48.