

4.—REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

El campo de las finanzas públicas es mucho más amplio que el campo de la tributación.

En un consenso general, la doctrina establece que las finanzas públicas comprenden cuatro grandes ramas: ingresos, gastos, presupuesto y crédito público. Algunos autores incluyen la contabilidad como una quinta rama, mientras que otros no aceptan esa inclusión.

Una reforma global del sistema financiero municipal, tendría que incluir proposiciones en cuanto a los gastos públicos, a la técnica presupuestaria y a la deuda pública. Sin embargo, este sería un objetivo muy ambicioso y poco realista.

Parece recomendable concentrar los esfuerzos con miras a lograr el fortalecimiento de los ingresos municipales, a través de un sistema adecuado de tributos y subsidios técnicamente diseñados.

El aumento de los recursos financieros permitirá atender a un volumen mayor de gastos y, así, el presupuesto pasará a jugar un papel muy importante en la administración municipal. Se requerirán nuevas técnicas presupuestarias y una mayor agilización en los trámites de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, con miras a hacer de ello un instrumento de programación de la acción del gobierno municipal.

Por su turno, el desarrollo de las técnicas presupuestarias conducirá al desarrollo de las técnicas contables, con miras a hacer, de la contabilidad, un instrumento de información y control en cuanto a la situación económica, financiera y patrimonial de las municipalidades.

Así, la reforma de los tributos municipales y el consecuente fortalecimiento financiero de las municipalidades conducirá a una "reacción en cadena" que provocará, a mediano plazo, la necesidad de una revisión completa en cuanto a los procedimientos contables y presupuestarios.

Ese fenómeno es una variación del proceso conocido bajo la denominación de **reforma desequilibrada**: la "presión" generada por el sector "reformado" actúa sobre los demás sectores y acarrea condiciones político-institucionales extremadamente favorables para que se dé continuidad al proceso de reforma en toda su extensión.

ASPECTOS JURÍDICOS Y ECONÓMICOS DE LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN COSTA RICA

Por: CARLOS SAENZ P. y FOSTER KNIGHT

Parte I

INTRODUCCION

Prefacio por: OSCAR A. SALAS

Director del Proyecto de Derecho Agrario

A. El problema

1. General

Los terrenos baldíos en Costa Rica han servido durante largo tiempo como solución a muchos de sus problemas económicos y sociales. Durante el tiempo en que la población de Costa Rica fue pequeña y, por lo general, confinada a la Meseta o Valle Central, los terrenos baldíos situados más allá de la Meseta fueron usados indistintamente como una fuente para aumentar las recaudaciones del Fisco, para compensar a los ciudadanos por servicios especiales y particularmente, como un medio para resolver los problemas de desempleo y de inquietud social durante los tiempos de tensión en la economía. A los agricultores marginales o sin empleo de la Meseta o Valle Central que se quejaron de no estar recibiendo ninguno de los beneficios de la economía de esa área se les aconsejó solucionar por sí mismos su problema en los terrenos baldíos, denunciando tierras y construyendo sus propias fincas. El crecimiento de la población y una economía estable pero cerrada en el Valle Central empujó a miles de personas a buscar oportunidades en los terrenos baldíos más allá de la Meseta. El resultado ha sido la colonización sin control, sin planear, de casi todo el potencial agrícola en tierras de Costa Rica.

Si bien es verdad que hay un número de fincas comercialmente exitosas en esas áreas circundantes, la mayoría de los agri-

cultores que ocupan esas tierras están en la etapa de la producción marginal o de subsistencia. A diferencia de otros países donde la economía dualista entre los sectores modernos y los de subsistencia y la consecuente distribución desigual de las riquezas consiste en la explotación del trabajador por el sector moderno, la distribución desigual de los recursos entre los agricultores costarricenses surgió primeramente de una falta de acceso a los factores de producción. Un problema central para el desarrollo del sector agrícola en Costa Rica es por tanto la integración de los agricultores de subsistencia y marginados dentro de la economía agrícola proveyéndolos de acceso a los factores de producción.

La economía dualista que existe entre los productores marginados y las modernas empresas de negocios agrícolas implican también "dualismo institucional". Las instituciones que están destinadas a velar por las relaciones humanas y asegurar el logro de sus esperanzas, tiende a servir a los sectores modernos y excluir a los finqueros dedicados a la producción marginal.

El dualismo institucional es particularmente evidente en las normas que rigen los derechos de propiedad sobre las tierras. Por una parte, hay preceptos formales escritos, tales como los incluidos en el Código Civil de 1888, que afirman y protegen el "derecho absoluto" de propiedad dentro de ciertas condiciones. La filosofía que inspira estos preceptos supone que todos los propietarios están integrados dentro del sistema legal institucional, por ejemplo, teniendo títulos sobre sus tierras inscritas en el Registro de la Propiedad. Por otra parte, hay normas consuetudinarias usadas por incontables propietarios, particularmente en las áreas más allá de la Meseta, que carecen de acceso a las instituciones legales formales. Por ejemplo, no tienen título sobre sus tierras inscrito en el Registro de la Propiedad.

Integrar a los agricultores marginados dentro de la economía agrícola implica una integración dentro de las instituciones legales que hace posible el sector moderno.⁽¹⁾

(1) Se da por sentado, por el momento, que las instituciones legales como el Registro de la Propiedad son funcionales y "desarrolladas" por sí mismas. Esta suposición necesita ser calificada cuidadosamente. El Proyecto de Derecho Agrario está preparando un estudio separado de la Operación del Registro de la Propiedad en Costa Rica que, entre otros puntos, identifica obstáculos en el proceso del registro y trata de aclarar conceptos y normas de Derecho Registral, evitando que se produzcan confusiones que traigan incertidumbre en la naturaleza y alcance de los derechos de propiedad. El sector moderno de la economía, sin embargo, se apoya en algunas instituciones legales como el Registro de la Propiedad.

Se suele afirmar en la literatura jurídica y en la que trata del desarrollo económico que la provisión de títulos de propiedad (con su secuela de seguridad en la tenencia) a los propietarios en el sector de producción marginada promoverá "la integración institucional" y eventualmente, la integración económica. Este es el problema central que será analizado en este estudio: ¿Qué trascendencia tiene en el "desarrollo" el proveer de títulos legalmente válidos a los agricultores marginados? Antes de proceder a discutir los objetivos específicos de este estudio, es apropiado presentar una visión global de la estructura de la tenencia de la tierra en Costa Rica.

2. Tenencia de la Tierra:

Los datos oficiales sobre la tenencia de la tierra en Costa Rica proceden de los censos agrícolas de 1963 y están expuestos en las Tablas I y II. Estos datos han sido analizados en varios estudios y el consenso de opinión ha sido que son incompletos y en algunos casos ilusos.⁽²⁾ No obstante, los datos son presentados aquí por no haber otros datos generales sobre la tenencia de la tierra en Costa Rica.

(2) Algunos de los estudios que evalúan estos datos son: *Tenencia y Uso de la Tierra*, Costa Rica, ITCO, Dept. de Planificación Agraria, San José, 1965; Voertman et. al., *Analysis of the Data of the Agricultural Census of 1963*, Associated Colleges of the Midwest Program, 1970; David Clark, *Sharecropping and Renting Arrangements in Costa Rica*, Proyecto de Derecho Agrario, (1971).

TABLA I

Distribución de la tierra de acuerdo al tamaño de la finca

Tamaño(*)	Número	Area en Manzanas
1 — 5.9	21,089	60,193
6 — 9.9	6,836	50,791
10 — 14.9	6,113	72,353
15 — 19.9	3,429	57,179
20 — 29.9	5,732	135,909
30 — 49.9	7,435	278,636
50 — 99.9	7,240	488,800
100 — 174.9	3,267	408,777
175 — 249.9	1,174	240,828
250 — 499.9	1,291	436,312
500 — 999.9	596	394,260
1000 — 1,499.9	191	225,941
1500 — 3,499.9	169	349,239
3500 —	59	616,132
TOTAL	64,621	3,815,350

(*) En manzanas.

Fuente: Censo Agropecuario de 1963, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1963.

TABLA II

Formas de tenencia de la tierra según el número de fincas y áreas

Formas de Tenencia	Número de fincas (porcentaje)	Area (porcentaje)
Explotada por el propietario	76.4%	88.6%
Arrendamiento y aparcería	2.1%	.5%
Formas mixtas*	15.9%	10.3%
Otras formas**	5.6%	2.6%

Fuente: Adaptada de et. Voertman AI., Análisis de los Datos del Censo Agrícola de 1963, Associated Colleges of the Midwest Program, 1970.

a. Extensión de Tierras sin Títulos:

La Tabla II indica que más o menos tres cuartas partes del número total de fincas son operadas por el propietario. Esta clase de tenencia incluye las fincas propiedad de varios miembros de la familia, sociedades, y otras formas de personas jurídicas. El hecho de que el dueño opere o explote su finca no significa, sin embargo, que sus derechos de propiedad de la tierra estén titulados e inscritos en el Registro de la Propiedad. El censo Agrícola de 1963 no determinó cuántas de las fincas explotadas por los dueños estaban titu-

* Especialmente poseída por el propietario y a la vez arrendada, en parte o poseída por el propietario y a la vez dada en parte en aparcería.

** Especialmente el "gratuito" en que una persona, generalmente un pariente del propietario, consigue sin costo alguno el uso de la tierra por un período indefinido. Dentro de esta categoría está también incluido los obreros de la finca a quienes el propietario cede el uso de parcela de tierra para cultivarla.

ladas, pero varios cálculos indican que más o menos el 50% de las fincas operadas o explotadas por sus dueños están sin titular.⁽³⁾

Las investigaciones hechas de campo del Proyecto de Derecho Agrario en áreas seleccionadas de Costa Rica han confirmado estos cálculos. Los resultados de estas investigaciones aparecen en las Tablas III y IV. Basados en estos resultados y en estimaciones informales facilitadas por funcionarios públicos en diferentes áreas rurales, el Proyecto de Derecho Agrario ha estimado que hay aproximadamente 48.000 fincas en Costa Rica que no tienen un título legalmente válido e inscrito en el Registro de la Propiedad. Esto hará ver claro en este punto de que el cálculo de 48.000 fincas sin título se refiere a fincas poseídas por quienes alegan ser sus propietarios, y no a casos de precaristas o sea personas que han invadido u ocupado tierras agrícolas ya tituladas en nombre de terceros. En términos de extensión superficial, el Proyecto de Derecho Agrario ha estimado que esos 48.000 incluidos abarcan entre 800.000 y 1,000.000 de hectáreas de tierras actual o potencialmente agrícolas.

(3) Mario Barrantes F. Martín Chaverri H., *CATASTRO: Recomendaciones Para Un Proyecto de Ley*, Instituto Geográfico, San José, 1961, p. 14. Los autores de este estudio estimaron que el 60% de las fincas en Costa Rica estaban sin titular; también pueden encontrarse sobre el porcentaje y número de fincas sin título en ciertas regiones de Costa Rica en los siguientes estudios: Gregorio Alfaro, *Problemas que Afectan el Desarrollo Agropecuario en Cuatro Cantones de la Península de Nicoya*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, San José, pp. 133, 134; Nuhn y colaboradores, *Estudio Geográfico Regional de la Zona Norte de Costa Rica*, ITCO, San José, 1966, p. 233.

TABLA III

Cálculo del número de fincas sin título en la zona norte de Costa Rica

Cantón	Agua Total Hectáreas	Est. N° de parcelas ^{a/} sin título	Area aprox. hectáreas sin titular.	Est. Porc. de fincas sin titular
<i>Península de Nicoya, Guanacaste</i>				
Carrillo.....	60,200	3,100	31,000	60-80%
Santa Cruz.....	146,800	7,700	115,500	60-80%
Nicoya.....	148,200	4,400	57,200	60-80%
TOTALES.....	355,200	15,200	203,700	
<i>Zona Norte de la Provincia de Alajuela</i>				
San Carlos.....	307,400	5,000	165,000	50-60% ^{b/}
Grecia (Los Chiles, San Rafael de Guatuso).....	434,500	6,300	277,200	50-60% ^{b/}
TOTALES.....	741,900	11,300	442,200	

- a. La información dada por Tributación Directa se refiere a "parcelas rurales" más que a fincas. Como varias parcelas pueden integrar una sola finca, el número de fincas sin título es menor que las cifras indicadas en este Cuadro.
- b. Esto no incluye tierras las cuales no han sido desarrolladas durante los últimos cinco años. Ha habido una continua colonización en esta región tanto que el número de fincas sin títulos es más alto que las cifras dadas en este Cuadro.

Fuente: Archivos de impuestos, Tributación Directa, San José. Muchas fincas, particularmente las que carecen de título, no han sido declaradas para el propósito de tributar. Estas estimaciones son por lo tanto más bajas que el número verdadero.

TABLA IV

Número y porcentaje de fincas sin título en 5 zonas rurales de Costa Rica

Zonas ^{a/}	Número de fincas en ^{a/} muestra ^{b/}	Número y porc. de fincas sin título	Número y porc. de fincas parcialmente tituladas.
Zona 1 Pital, San Carlos	45	17 (38%)	7 (15%)
Zona 2 Nicoya, Guanacaste	38	23 (60%)	4 (10%)
Zona 3 Atenas-Guácimo (Meseta Central)	49	1 (2%)	2 (4%)
Zona 4 Valle de Coto Brus	32	29 (91%)	—
Zona 5 Parrita-Quepos (Zona de la Costa Del Pacífico)	31	21 (68%)	2 (6%)

a. Ver parte III, Sección A para una descripción de las 5 zonas objeto de muestreo por el Proyecto de Derecho Agrario.

b. Se usó un procedimiento de muestreo al azar. El porcentaje de fincas tomadas en consideración en cada zona fluctúa entre 15 y 20%.

Fuente: Estudios en el campo del Proyecto de Derecho Agrario, 1969-1970.

b. Extensión del Problema de los Precaristas:

A través de este estudio, se traza una distinción entre finqueros que alegan ser propietarios de tierras en las reservas nacionales, quienes no tienen un título legal de sus tierras (ocupantes) y precaristas en tierras tituladas en nombre de terceros (precaristas o parásitos). La base para la distinción descansa en el hecho de que los ocupantes o colonos en tierras de las reservas nacionales no ejercen posesión adversa al dominio legalmente reconocido en favor de otros;⁽⁴⁾ el precarista posee tierra que legalmente pertenece a terceros. Tanto el ocupante como el precarista son poseedores en precario, operando la tierra que reclaman como propia. Pero la inseguridad de la tenencia del precarista es substancialmente más grande que la del ocupante. Los aspectos legales de esta distinción serán examinados con más detalle en la Parte III, Sección C.

El Proyecto de Derecho Agrario no condujo su propia encuesta del problema de los precaristas. Las cifras anotadas a continuación en la Tabla V fueron compiladas por el ITCO y la Oficina de Planificación, basadas en el Censo Agrícola de 1963.

(4) Por lo tanto, el ocupante ejerce una posición adversa al dominio que tiene el Estado sobre la mayor parte de las tierras que en apariencia son tierras estatales (reservas nacionales). Este derecho de propiedad del Estado no se suele alegar contra el ocupante que desea titular su tierra después de reunir los requerimientos legales del procedimiento de titulación llamado información posesoria.

TABLE V

Precaristas en fincas privadas (incluyendo fincas propiedad del Estado).

	Número de fincas afectadas	Número de precaristas	Area (hect.)
Casos de Precaristas resueltos por el ITCO.....	17	2,563	43,783
Fincas del Estado ^a /.....	12	1,542	12,031
Fincas privadas.....	5	1,021	31,752
Casos de Precaristas sin resolver.....	535	13,937	207,839
Fincas del Estado ^a /.....	86	5,279	91,982
Fincas privadas.....	449	8,658	115,857
TOTALES.....	552	16,500	251,622

Nota: Ha sido estimado por el ITCO que el problema de los precaristas afecta aproximadamente a cien mil personas basado en la suposición de que cada precarista tiene un promedio de cinco miembros de su familia a su cargo.

a. Las fincas propiedad del Estado o Instituciones Autónomas. Muchas de esas fincas solían ser explotadas por compañías bananeras bajo concesión y fueron más tarde devueltas al Estado.

Fuente: Adoptadas de PREVISIONES DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1969-1972), Oficina de Planificación, Tomo I, San José, marzo, 1970, p. 125. Estas cifras fueron originalmente tomadas del Censo Agrícola de 1963.

Parte II

LAS LEYES SOBRE TIERRAS Y LA SEGURIDAD DE SU TENENCIA

A. Ley de cabezas de familia: Política legislativa sobre las tierras estatales.

1. La Política Legislativa Durante el Siglo XIX

Durante el siglo XIX fueron dictadas numerosas leyes permitiendo al Gobierno y a las Municipalidades vender y conceder tierras para aumentar los ingresos del Gobierno y estimular la colonización y el desarrollo del café, cacao, algodón y añil (índigo).⁽¹⁾ La política de vender o donar tierras de dominio estatal (baldíos) para la colonización o desarrollo de la tierra fue orientada hacia el desarrollo de la Meseta Central y no de las tierras costeras puesto que la población del país era todavía pequeña y el producto de mayor exportación después de 1835, el café, se daba mejor en las tierras altas. Cierto número de leyes fueron aprobadas, sin embargo, que otorgaron concesiones de tierras baldías especialmente las tierras sin desarrollo más allá de la Meseta Central, para compensar a los ciudadanos por servicios especiales.⁽²⁾

En 1885, fue dictado el Código Fiscal conteniendo la primera legislación importante sobre tierras de dominio estatal (baldíos). El Código Fiscal permitió a quienes no tienen título legal sobre la tierra que poseían, obtener su dominio (siempre que no

(1) Sandner, *La Colonización Agrícola de Costa Rica*; (Vol. I, p. 154, Instituto Geográfico, San José (de aquí en adelante citado Sandner) menciona una ley de 1840 dando a cada cabeza de familia derecho de denunciar 18 hectáreas en las tierras de dominio estatal si el denunciante se unía a otros para formar un caserío.

(2) Las concesiones de tierra fueron hechas como compensación por el descubrimiento de nuevas rutas sobre las montañas y construcción de caminos a los puertos del Atlántico y del Pacífico, como compensación por servicios militares destacados, o por favores políticos, o como pago de pensiones, y algunas veces en pago de sueldos a los empleados del gobierno.

excediera de 50 hectáreas) simplemente declarando ante un Juzgado que habían cultivado esa parcela. El Juzgado ordenaba entonces la publicación de un edicto en el diario oficial *La Gaceta*. Si después de 30 días ningún tercero se había opuesto al denuncia el Juzgado ordenaba inscribir el denuncia en el Registro de la Propiedad como un derecho de propiedad plena.⁽³⁾

Bajo esta ley, empezaron a tener lugar grandes movimientos de colonización espontánea más allá del Valle Central especialmente en la parte noroeste del país, Guanacaste y la Península de Nicoya.

2. Legislación después de 1900

Siguiendo la política general de Código Fiscal de 1885, de conceder a los ciudadanos derecho sobre las tierras de dominio estatal (baldíos), la primera Ley de Cabezas de Familia fue promulgada en 1909, detallando procedimientos por medio de los cuales cada jefe de familia podía denunciar y más tarde titular hasta 50 hectáreas de tierras del dominio estatal.⁽⁴⁾ Antes de seleccionar una parcela sin cultivar del dominio estatal se exigía que el denunciante presentara una petición por escrito al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en San José señalando el tamaño y localización de la parcela, acompañado por una certificación expedida por un agente de policía o dos propietarios cercanos, señalando que el denunciante era elegible (es decir, era un ciudadano que necesitaba tierra para sostener a su familia). Una descripción de la tierra, objeto del denuncia provisionalmente admitida por la Corte, era luego publicada tres veces en el periódico oficial, y si ningún tercero reclamaba la tierra dentro de los quince días a partir de la publicación, el denunciante era autorizado para entrar en posesión.

Si el denunciante ya había asumido posesión de la tierra y había cultivado por lo menos una quinta parte del área denunciada, podía titular su tierra después de transcurridos tres años desde que su posesión había sido legalizada por un procedimiento de denuncia

(3) Véase Código Fiscal de 1885, Arts. 512, 522 y la legislación complementaria (Ley de 29 del junio de 1892).

(4) Ley de Cabezas de Familia, N° 3, del 16 de noviembre de 1909.

como el descrito anteriormente. Si la tierra denunciada era selva virgen antes de haber sido aprobada su petición por la Corte, el denunciante debía tener cinco años de posesión más una quinta parte de tierra cultivada, y estar viviendo en la tierra con su familia los últimos dos años. Para titular su tierra, el demandante debería hacer otra petición al Juzgado alegando que había cumplido con las condiciones requeridas y comprobándolas con tres vecinos que fueran propietarios. El Juzgado podía luego ordenar la inscripción del título en el Registro de la Propiedad.

La segunda Ley de Cabezas de Familia fue aprobada en 1924 permitiendo a los ciudadanos denunciar tierras del dominio estatal (baldíos) hasta 50 hectáreas esencialmente bajo las mismas condiciones que la ley de 1909.⁽⁵⁾ No le era permitido al denunciante explotar los recursos forestales de su tierra aparte de las que necesitara para la construcción de su casa y cercas. Una vez que la Corte le autorizaba para tomar posesión, el demandante debía de cultivar por lo menos el 50% de su parcela, construir una casa y trasladar a su familia a la propiedad. Después de 5 años de posesión, le era permitido al propietario titular el doble del área que estuviera cultivado o en pastos hasta un máximo de 50 hectáreas. Durante los 5 años de espera no tenía el derecho de titular la tierra ni la propiedad de todas las mejoras. Antes de obtener título sobre la tierra el demandante no podía vender o gravar ninguno de sus derechos sobre la tierra, cualquier tipo de venta o gravamen era considerado nulo por la ley y producía la extinción de sus derechos a titular la tierra.

En 1934 otra Ley de Cabezas de Familia fue emitida, esta vez permitiendo a cada ciudadano denunciar y titular simultáneamente alrededor de 20 hectáreas de tierra en el dominio estatal (baldíos).⁽⁶⁾ Se exigía al demandante presentar pruebas de que era un adulto (20 años o más), que no poseía tierras que, agregadas a su denuncia, excedieran de 20 hectáreas, (lo que se probaba por medio de certificación del Registro de la Propiedad a ese efecto), y prueba de que él no había hecho uso de los derechos concedidos por la Ley de Cabezas de Familia de 1924 para denunciar tierras. El denunciante debía presentar la petición requerida y los docu-

(5) Ley de Cabezas de Familia, N° 137 del 2 de octubre de 1924.

(6) Ley de Cabezas de Familia, N° 29 del 3 de diciembre de 1934.

mentos al Juzgado de lo Contencioso Administrativo de San José, el cual ordenaba publicar la petición en el diario oficial después de una aprobación preliminar. Si ningún tercero reclamaba la tierra dentro de los 30 días, el Juzgado daba traslado de la petición a la Secretaría de Fomento con el propósito de medir la parcela reclamada e inspeccionar la tierra para asegurarse de que los requisitos legales habían sido cumplidos. Una vez medida, la Secretaría de Fomento adjudicaba la tierra al demandante y ordenaba que se inscribiera ese título en el Registro de la Propiedad. Los planos eran registrados en la Oficina de Catastro y se presumió *iuris et de jure* su veracidad en el caso de futuras disputas de linderos.⁽⁷⁾

La Ley de Cabezas de Familia de 1934 introdujo nuevas reglas con relación a denuncios y posesión de tierras de dominio estatal (baldíos) que merecen ser expuestas.

A diferencia de las anteriores leyes de Cabeza de Familia, la ley de 1934 no requería un período mínimo de posesión de la tierra (ejemplo 5 años según las leyes anteriores o 10 años según el Código Civil de 1888) con el fin de que el demandante obtuviera su título, pues el título pleno a la tierra no se obtenía sino hasta después que el procedimiento había terminado. Sin embargo, el título era expedido sin perjuicios de los derechos de terceros que pudieran haber titulado la misma bajo leyes o concesiones anteriores. La ley de 1934 no especificada el período de tiempo durante el cual los títulos del denunciante estaban sujetos a una reclamación de terceros que alegaran tener título; lo más probable es que la norma del Código Civil, estableciendo la prescripción extintiva de 10 años, regía. Así que los concesionantes de títulos no estaban completamente a salvo de los ataques de terceros con títulos mejores (títulos anteriores) sino hasta después de un período de 10 años contados a partir de su inscripción en el Registro de la Propiedad.

La ley de 1934 reflejó una creciente preocupación sobre los problemas de precaristas. Si en algún momento aparecía que el peticionario estaba denunciando tierras ya tituladas a nombre de terceros, el demandante podía ser expulsado y perder todos sus

(7) Ley de Cabezas de Familia de 1934, Art. 9: "... cuando se dispute algún lindero, no cabrá más discusión sobre los puntos de tales planos fijen, los cuales tendrán fuerza probatoria incontestable".

derechos en la tierra incluyendo el valor de sus mejoras. Se exceptuaba el caso de que el peticionario reclamara tierra ya titulada debido a un error en el trazo de los linderos, en cuyo caso tenía derecho a compensación por las mejoras transferidas al dueño legal. Para controlar las extensas colonizaciones espontáneas que habían surgido bajo las anteriores leyes de cabeza de familia, y que contribuían en parte al problema del precarismo (mucho de la tierra que tenía la apariencia de ser tierra estatal o baldío estaba ya titulada y con un propietario privado), la ley de 1934 prohibía nuevas posesiones de tierra de dominio estatal aparte de las obtenidas por los procedimientos establecidos en la ley.

Para evitar la especulación y la adquisición de tierras de dominio estatal por compañías extranjeras (particularmente las compañías bananeras), la ley restringía el derecho de transferir la tierra contenida y titulada bajo sus disposiciones, requiriéndose que las transferencias fueran aprobadas por la Secretaría de Fomento para que pudieran ser válidas. Las tierras transferidas sin la aprobación legal revertían al Estado.

La última legislación de este tipo fue la Ley General de Terrenos Baldíos promulgada en 1939.⁽⁸⁾ La ley definía como baldíos (lo que hasta aquí y después hemos llamado tierras de dominio estatal) todas las tierras que no fueran propiedad de particulares que pudieran probar su dominio por medio de un título inscrito en el Registro de la Propiedad. Las tierras de baldíos podían ser adquiridas por particulares por medio del procedimiento de denuncia o al amparo de la doctrina de prescripción adquisitiva⁽⁹⁾ del Código Civil, y también podrían ser tomada del Estado en arrendamiento. Aparte de la adquisición bajo el procedimiento de denuncia del terreno o por medio de la prescripción positiva (o adquisitiva) sobre tierras poseídas antes de que fuera promulgada la ley, todos los actos subsiguientes de toma de posesión de tierras baldías fueron proscritos. Todas las leyes de Cabezas de Familia y similares que afectaran el dominio estatal (baldíos) fueron derogadas. El derecho de todo ciudadano costarricense a obtener tierras baldías fue aumentado a 30 hectáreas pero el peticionario no podía titular su tierra hasta que la tuviera cultivada por 5 años (3 años

(8) Ley General de Terrenos Baldíos, N° 13 del 10 de enero de 1939.

(9) Véase Sección C. 2 para una discusión de esta doctrina.

si el demandante estaba ya en posesión y viviendo en la tierra con su familia). El procedimiento para obtener tierras establecido por la ley de Terrenos Baldíos fue similar a el procedimiento de las leyes de 1909 y 1924. Los títulos fueron emitidos por el Juzgado Civil de Hacienda con restricciones para ser transferidas durante un período de 10 años correspondientes a los 10 años durante los cuales el Código Civil permitía a terceros de mejor derecho, demandar su propiedad.

Cierto número de leyes complementarias promulgadas durante este período agregaron o sustrajeron áreas de dominio estatal a estas formas de adquisición por particulares. En 1935 fue pasada una ley permitiendo denuncias (no más de 20 hectáreas) sobre las tierras de la zona Atlántica que la United Fruit Company devolvió al gobierno al expirar la concesión para explotarlas en el cultivo del banano.⁽¹⁰⁾ En 1942 y 1943 fueron promulgadas leyes que permitieron denuncios de hasta 20 hectáreas sobre una franja hasta de 2.000 metros a lo largo de ambas costas, excepto 200 metros inmediatos al mar.⁽¹¹⁾

3. Sumario y Evaluación

Durante la segunda mitad del siglo XIX cuando la mayor parte de la pequeña población de Costa Rica estaba concentrada en la Meseta Central y cuando la población de café estaba en auge, la demanda para labores agrícolas era muy alta. Aunque algunos pequeños finqueros fueron desplazados en el proceso de consolidación de las tierras productoras de café por más eficientes y adinerados productores de café, los salarios relativamente altos pagados por trabajos agrícolas frenaron los esfuerzos de colonización interna, especialmente en las tierras que se encontraban más allá de la Meseta Central. Después de 1900, sin embargo, la producción de café de Costa Rica empezó a estabilizarse y el país empezó a sufrir una serie de pequeñas depresiones económicas ya que el precio del café fluctuaba en el mundo. Como la población creció, los salarios agrícolas fueron decayendo, hasta el punto de que, durante algunos años, los trabajadores estaban ganando un fracción de los

(10) Ley N° 225 del 12 de diciembre de 1935.

(11) Ley N° 19 del 12 de noviembre de 1942; Ley N° 201 del 26 de agosto de 1943.

salarios pagados en los últimos años del siglo XIX. Bajo estas circunstancias creció el desempleo y se multiplicaron los problemas sociales. La medida principal que tomó el gobierno cuando aumentó el desempleo fue abrir las tierras de dominio estatal (baldíos) y promover la colonización de nuevas regiones dando la propiedad de parcelas a quienes las ocuparan y trabajaran. No se prestó ayuda gubernamental y lo que era de particular importancia no se hizo ningún esfuerzo para medir e inventariar las tierras baldías o guardar un registro de las tierras concedidas. Las leyes de Cabezas de Familia y baldíos fueron generalmente escritas para dar a cada ciudadano el derecho de denunciar tierras estatales; no se exigía a los colonizadores pago alguno para obtener su propiedad.

Las leyes de Cabezas de Familia proveían un medio o manera para la legalización de denuncios y, eventualmente, para adquirir propiedad sobre la tierra. Pero la mayoría de los colonizadores, sin embargo, nunca se molestó en presentar las peticiones que estas leyes autorizaban. Aún aquellos colonizadores que dieron los pasos iniciales para denunciar la tierra generalmente no se molestaban en completar el procedimiento y obtener título de su propiedad. En las áreas remotas donde nuevas fincas se estaban segregando de los bosques, tenía poca importancia el hecho de que el colonizador no tuviera título inscrito en el Registro Público. Lo que importaba era la posesión y el cultivo de la tierra. Según Sandner estas leyes fueron primordialmente responsables de que comenzaran a confundirse los derechos de la propiedad y los derechos de posesión o disfrute sobre la tierra. La política detrás de estas leyes parecía ser: la tierra de los baldíos nacionales pertenece a aquellos que la cultivan.⁽¹²⁾

Dos consecuencias importantes han resultado de esta política legislativa expresada en las leyes de Cabezas de Familia. Primero, la colonización dispersa y desorganizada de las tierras baldías es un hecho incontestable, los esfuerzos legislativos para mantener el control sobre cuáles áreas debían ser colonizadas o para conservar las reservas forestales de las tierras estatales han fracasado. Segundo, ambas, la política general y las normas específicas sobre solicitudes o "denuncios" y más tarde titulación de

(12) Sandner, Vol. 1, p. 154.

la tierra, había tendido a hacer desaparecer la distinción que el Código Civil tradicional establecía entre los derechos posesorios y de propiedad. La vasta mayoría de los colonizadores consideraron y todavía lo hacen, que el derecho de denunciar tierras de dominio estatal (baldíos) equivale a un derecho de propiedad pleno, al menos de las porciones en las que se han hecho algunas mejoras. Y el derecho de denunciar baldíos ha sido concebido como un derecho general que el colonizador tiene aún cuando no hubiera formalizado su denuncia ante las autoridades.⁽¹³⁾ El pleno dominio sobre la tierra, que solo se asegura de una manera efectiva obteniendo un título inscribible en el Registro de la Propiedad, no había sido usado por la mayoría de los colonizadores, en parte por las inconveniencias de tener que viajar a San José para presentar peticiones complicadas, en parte porque los colonizadores no estaban informados de las normas de titulación, pero fundamentalmente porque el derecho de poder denunciar o reclamar esos baldíos fue suficiente seguridad para la mayoría de los colonizadores.

El tener un título sobre la tierra inscrito en el Registro de la Propiedad, tenía poco valor práctico para los colonizadores quienes habían ocupado su tierra en las regiones subdesarrolladas más allá de la Meseta Central. Hasta la década de 1930, la posibilidad de obtener crédito agrícola por medio de hipoteca sobre la propiedad inmueble estaba disponible solamente para los finqueros cultivadores de café en la Meseta así que el valor de un título para propósitos de hipoteca era muy escaso en las áreas lejanas. Sin embargo, cuando se construyeron caminos dentro de áreas como Guanacaste y San Carlos, el valor de la tierra empezó a subir, trayendo nuevas olas de colonizadores. Después de 1936, el crédito hipotecario para comprar tierras agrícolas y hacer mejoras llegó a ser más accesible a los finqueros pequeños y medianos, pero era indispensable tener título sobre la tierra para obtener el crédito.⁽¹⁴⁾ El valor para los colonizadores rurales, de tener título sobre la tierra inscrito en el Registro de la Propiedad llegó a ser

(13) La investigación histórica mostraría, por ejemplo, que un número relativamente bajo de denuncias fueron procesadas bajo las varias leyes de Cabezas de Familia. Ambas, las Leyes de Cabeza de Familia de 1909 y 1924 no son ni siquiera mencionadas en la literatura existente sobre colonización agrícola.

(14) El Banco Nacional de Costa Rica fue establecido en 1936. El Banco Nacional tiene un departamento de hipotecas y una sección para préstamos Agrícolas e Industriales. Los préstamos a los pequeños finqueros fueron especialmente alentados. Véase Arts. 169 y 170, Ley del Banco Nacional de Costa Rica, N° 16, de 5 de noviembre de 1936.

muy importante, tanto para obtener crédito hipotecario como para asegurar sus derechos sobre la tierra ante la llegada de nuevos colonizadores. En la sección siguiente, examinaremos los esfuerzos legislativos para proveer de títulos sobre sus tierras a los finqueros.

B. Legislación Sobre la Titulación de Tierras

Desde 1941, con la primera ley general de Informaciones Posesorias, la política legislativa empezó a reconocer el hecho de que muy pocos de los colonizadores rurales habían aprovechado el procedimiento de titulación del Código Fiscal de 1885, y de las leyes de Cabezas de Familia y Baldíos, y que la vasta mayoría de los colonizadores, y muchos en la Meseta Central, no tenían título sobre sus tierras. Además llegó a ser evidente que las reglas que prohibían a los colonizadores vender sus derechos de posesión estaban siendo completamente inaplicadas y que aumentaba la especulación y consecuentemente las grandes concentraciones de tierra bajo un solo dueño. Era necesario ofrecer nuevos medios que facilitaran la titulación de tierras pero poniendo un límite sobre la cantidad que cada individuo podía titular.

1. El Procedimiento de Titulación de la Información Posesoria

La Información Posesoria es un procedimiento judicial o administrativo por medio del cual un propietario que no tiene titulada su tierra puede pedir a un Juzgado o Tribunal o a una agencia administrativa que le expida un título legal. El procedimiento judicial está regido por las reglas de jurisdicción voluntaria porque en los casos normales, el peticionario está simplemente buscando un reconocimiento legal de algo que ya posee. Si durante el procedimiento alguien discute el derecho del peticionario el Juzgado o Tribunal detiene el procedimiento y las partes en controversia deben dilucidar el asunto en un juicio ordinario declarativo para determinar quién tiene mejor derecho sobre la tierra.

2. Ley de Informaciones Posesorias de 1941

En 1941, todas las leyes de titulación anteriores fueron convalidadas en un solo procedimiento.⁽¹⁵⁾ La ley, que está todavía vigente, establece un procedimiento exclusivamente judicial para la titulación de tierras. La ley se basa en la presunción de que la tierra cuya titulación se solicita es propiedad del promovente, es decir, no pertenece al dominio estatal. El procedimiento de titulación no es un medio para transferir propiedades como en el caso de las leyes de Cabezas de Familia y Baldíos sino un medio para suplir al propietario con un título o darle un reconocimiento legal al actual propietario.

Los títulos expedidos según la Ley de Informaciones Posesorias de 1941 eran provisionales por un período de 10 años siguientes al momento de inscribirlo en el Registro de la Propiedad (ley reducido a 3 años).^(15a) El período de espera de 10 años correspondían a los 10 años requeridos por el Código Civil para adquirir la propiedad por prescripción adquisitiva y, lo que equivale a lo mismo, extintiva de 10 años para ejecutar una acción reivindicatoria.

De todas las leyes de titulación, la Ley de Informaciones Posesorias de 1941 es la que sigue más de cerca las normas del Código Civil sobre posesión, adquisición del dominio por prescripción adquisitiva y sobre propiedad de tierras. Para adquirir un título bajo esta ley, el titular debe tener un período de 10 años de posesión, buena fe, y justo título, tal como una carta-venta.

Los períodos de posesión de propietarios anteriores, pueden ser añadidos o adicionados al período de posesión del titular (o solicitante del título), para así completar el período requerido de 10 años, y si el solicitante por sí mismo ha mantenido posesión por 10 años se le considera como propietario por prescripción adquisitiva, por lo tanto no necesita presentar un justo título.⁽¹⁶⁾

(15) Ley N° 139 del 14 de julio de 1941. Hasta 1939, el procedimiento de titulación estaba contenido en el Código de Procedimientos Civiles. En 1939 fueron promulgadas unas leyes, ley de Información Posesoria y la Ley General de Terrenos Baldíos, presumiblemente para coordinar aquella con las disposiciones de esta última ley referentes a las tierras de dominio estatal. La Ley de Informaciones Posesorias de 1939 fue reformada y llegó a ser la base de la ley de 1941.

(15a) Por ley N° 3336 del 31 de julio de 1964.

(16) Tribunal Superior Civil, Res. N° 825, 14 hrs., 2 de diciembre, 1968.

El límite de tierra que puede ser titulada bajo esta ley es de 100 hectáreas a 300 hectáreas, esta última cifra en caso de tierras de pasto cuando la posesión comenzó después del 6 de enero de 1939.

A la par de los requerimientos sustantivos mencionados arriba, hay unos ciertos requerimientos y procedimientos formales en el proceso de titulación. El promovente debe presentar una copia de un plano topográfico de su parcela, mostrando que el original ha sido registrado en la Oficina de Catastro y que la tierra ha sido declarada para el pago del impuesto. También debe presentar una certificación del Registro de la Propiedad mostrando la cantidad de tierra que ha titulado (si tiene alguna) en Informaciones Posesorias previas. Este último documento tiene por fin impedir que el titular exceda el límite legal de tierras que puede titular.

Desde un punto formal, el titular debe primero presentar una petición para titular en un Juzgado Civil, alegando ser propietario de la tierra que va a ser titulada y una descripción completa de la misma (situación, medidas, nombres, colindantes, superficie de cultivos; de pasto y de montaña, número de cabezas de ganado, valor de la tierra, etc.). Tan pronto como la petición ha sido presentada y otros documentos necesarios (tales como el plano catastral) hayan sido presentados, la Corte ordena que se publique la solicitud de titulación tres veces en La Gaceta. Además de esta notificación o equivalente de ella el Juzgado ordena que se notifique personalmente a todos los propietarios colindantes (y condueños si los hay), al Procurador Agrario y al ITCO. Después que la notificación legal del juicio del procedimiento ha sido publicado, las partes interesadas tienen 30 días para oponerse a la solicitud de título.

Si no ha habido oposición a la solicitud de título dentro del período señalado en la ley y después de darse 10 días al ITCO y al Procurador Agrario para revisarla, la Corte podrá aprobar la solicitud de título y ordenar al Registro de la Propiedad inscribir la parcela a nombre del peticionario. Los títulos expedidos en virtud de esta ley no están sujetos a otras restricciones que de ser inscritos sin perjuicio de terceros. Esto significa que el título puede ser atacado por terceros que puedan probar un mejor título a la tierra. Quien compre de buena fe de quien obtuvo título de esta

clase está sujeto a la misma limitación porque ésta se hace constar en el Registro de la Propiedad al inscribirse el título. Diez años después de inscrito el título, sin embargo, el titular o cualquier otra persona que haya adquirido de él queda protegido contra tales ataques ya que puede alegar que ha adquirido la propiedad por la posesión continua y de buena fe o prescripción adquisitiva. Por otra parte los derechos de terceros sobre la tierra se extinguen después de 10 años por la prescripción negativa (o extintiva).

Debe hacerse notar que la titulación de los colonizadores bajo la Ley de Informaciones Posesorias necesitaba dos diferentes períodos de 10 años para perfeccionar su propiedad. El primer período de 10 años (contando el tiempo de su predecesor) era requerido con el fin de calificar para el proceso de titulación. El segundo período de 10 años, (ahora reducido a tres)^(15a) era necesario con el fin de perfeccionar el título otra vez contra las demandas de terceros. Si el demandante es el poseedor original de la tierra, esto significaba que un mínimo de 20 años debía pasar antes de que él pueda asegurar un título libre. Hoy se requiere tan solo un total de 13 años.

3. Ley de Informaciones Posesorias Administrativas de 1967

Esta ley fue promulgada para permitir a los pequeños y medianos agricultores titular hasta 50 hectáreas de tierra a través de un procedimiento relativamente informal ante el ITCO. Las peticiones debían mostrar que el titular o los propietarios previos habían tenido posesión por lo menos de 10 años, y que por lo menos $\frac{2}{3}$ de la tierra estaba en cultivo o pastizal. A diferencia del procedimiento judicial, no se requería que el solicitante presentara una carta venta u otra clase de justo título evidenciando su buena fe al alegar su propiedad. Con respecto a esto, el procedimiento del título administrativo prácticamente eliminaba los requerimientos del Código Civil de que el demandante mostraba su buena fe a través del "justo título".

La razón por la cual no se requería título fue que muchos de los pequeños agricultores sin título eran los ocupantes originales y por lo tanto no tenían documentos como carta ventas para probar sus alegaciones. Para probar su propiedad, el solicitante debía

obtener por escrito el testimonio de 3 testigos autenticado por notario. Si la tierra era mayor de 30 hectáreas, un representante del ITCO debería hacer una inspección de la tierra para ver si se habían cumplido los requerimientos legales. En otros aspectos, el procedimiento administrativo de titulación del ITCO era similar al procedimiento judicial. Se requerían los siguientes: Un plano catastrado, un título justo, una certificación del Registro de la Propiedad mostrando todas las tierras pertenecientes al solicitante, y una certificación de la Oficina de Tributación Directa mostrando que la tierra (objeto de la información) había sido declarada y que los impuestos habían sido pagados. Terceros fueron permitidos 30 días, después de que la notificación fue publicada, en los cuales podrían disputar el procedimiento. Si no había contestación, el ITCO podría ordenar registrar el título en el Registro de la Propiedad.

Los títulos expedidos por el ITCO en cumplimiento de esta ley eran también provisionales pero solamente por 3 años (mucho menos que con el procedimiento judicial de 10 años) después de inscritos en el Registro de la Propiedad. Durante este período los terceros que tengan mejor derecho sobre la tierra pueden atacar la validez del título. Pero los títulos expedidos por el ITCO no pueden ser transferidos ni hipotecados a favor de acreedor alguno con la sola excepción de las instituciones del Estado, ni arrendados o, en otra forma gravados sin la autorización del ITCO durante un período de 10 años siguientes a la fecha de inscripción. Durante el mismo período de 10 años, el título del solicitante sobre la tierra y sus mejoras estaba también exentas de embargo, excepto para las instituciones del Estado. El propósito de la limitación de los traspasos durante 10 años fue prevenir que las tierras recién tituladas cayeran en manos de los especuladores o de grandes terratenientes.

La Ley de Informaciones Posesorias Administrativas de 1967 fue derogada en 1970 y sustituida por un procedimiento semejante.

NOTA: Esta sección trata de la ley de 1967 *ahora derogada* la sección, en su versión español, sufre de una mezcla en el tiempo del verbo, debemos escoger o el presente o el pasado pero no los dos al mismo tiempo.

(17) Esta fue la fecha de la promulgación de la Ley de Informaciones Posesorias de 1939.

4. Ley de Informaciones Posesorias de 1970⁽¹⁸⁾

Bajo la nueva ley de titulación no hay límite en la cantidad de tierra que puede ser titulada, excepto si el área es mayor de 100 hectáreas, en cual caso el solicitante debe probar mediante un documento público que la compró o la heredó. Así pues, el colonizador inicial de tierras estatales que no tenga documentos que respalden su solicitud, puede todavía titular hasta 100 hectáreas.

En otros aspectos el procedimiento para titular tierras bajo la nueva ley sigue de cerca las leyes de titulación de 1941 y 1967. El solicitante (o su predecesor en la posesión de la tierra) debe haber poseído la tierra en concepto de dueño propietario por lo menos 10 años. No se requiere justo título tal como una carta-venta, sino cuando el área para ser titulada exceda de 100 hectáreas, pero si el solicitante no puede probar el justo título, podrá usar como prueba de su propiedad un testimonio escrito de sus vecinos terratenientes. Si el área para ser titulada excede de 30 hectáreas, un representante del ITCO inspecciona la tierra para determinar la extensión del cultivo y del pastizal.

Los títulos otorgados por el ITCO bajo este procedimiento administrativo son provisionales durante 3 años después de haber sido inscritos en el Registro de la Propiedad. Durante este período, los terceros de mejor derecho sobre la tierra pueden atacar la validez del título provisional. Los títulos están también sujetos durante un período de 3 años a la limitación de que el titulado no pueda vender, arrendar, hipotecar (excepto a favor de una institución del Estado) o gravar su tierra sin permiso del ITCO. Para hipotecar la tierra recién titulada en garantía de un crédito agrícola, el titulado debe esperar que transcurra un año después de la inscripción del título en el Registro de la Propiedad. No parece que sea beneficioso desde ningún punto de vista obligar al titulado a que espere un año antes de poder usar su título para obtener un crédito.

La nueva ley debía haber permitido a los titulares el hipotecar sus tierras para obtener crédito agrícola inmediatamente después de que los títulos son registrados, y brindar así protección a

(18) Ley N° 4545 de 20 de marzo de 1970.

la institución.⁽¹⁹⁾ Excepto para préstamos de las instituciones del Estado, la nueva ley exime la tierra titulada y sus mejoras de todo embargo durante los 3 años siguientes a su inscripción.

Uno de los propósitos principales de la nueva ley de titulación fue consolidar y simplificar las leyes de 1941 y 1967. En el último minuto, sin embargo fue introducida y aprobada una reforma a la nueva ley, permitiendo a los solicitantes escoger entre la Ley de Informaciones Posesorias de 1941 o el nuevo procedimiento de titulación. La razón para permitir a los solicitantes de título escoger entre el procedimiento judicial y el administrativo para la titulación se debe a objeciones presentadas por algunos legisladores a las restricciones de tres años impuestos sobre los títulos emitidos en el procedimiento administrativo del ITCO; mientras que la Ley de Titulación de 1941 no establece ninguna restricción semejante.

La Ley de Titulación de 1970 permite, pues, dos procedimientos de titulación: el de la ley de 1941 que contiene los requerimientos del Código Civil tradicional de buena fe de parte de los propietarios, título justo, y 10 años de posesión, y el procedimiento administrativo del ITCO que requiere 10 años de posesión y justo título solamente cuando el área excede de 100 hectáreas. Una diferencia importante entre los dos procedimientos era el período de tiempo requerido para perfeccionar el título siguiente a su registro: 10 años bajo la ley de 1941 y 3 años bajo la nueva ley de 1970. Esta diferencia ha desaparecido al ser modificada aquella por la ley N° 3336 de 31 de julio de 1964.

5. Cómo han Operado en la Práctica las Leyes de Titulación

a.—La Ley de Informaciones Posesorias de 1941: Costo y Duración del Procedimiento

La titulación bajo la ley de 1941 depende enteramente de una iniciativa individual del solicitante, que deberá obtener los

(19) Tal como la ley está ahora redactada, las instituciones que conceden préstamos están protegidos, si algún tercero reclama con éxito la propiedad de esas tierras durante el período de 3 años siguientes a la titulación. El tercero reclamante tendrá que asumir las obligaciones hipotecarias contraídas en favor de instituciones del Estado antes de tomar posesión. La misma protección puede ser instituida si el crédito hipotecario está inmediatamente disponible después de que el título está registrado.

servicios de un abogado para iniciar su caso. Además de pagar honorarios, el titulante deberá pagar por la medición de la tierra y por una inspección del Juez.

En los lugares donde los servicios legales y para la confección de planos catastrales están realmente disponibles, las grandes fincas pueden ser tituladas a un costo de ₡ 60.00 a ₡ 100.00 por hectárea, pero fincas pequeñas, localizadas a una gran distancia de los servicios legales y de agrimensura, pagan hasta ₡ 150.00 por hectárea. Para ilustrarlo, una finca de 40 hectáreas localizada en la Costa del Pacífico al pie de las cordilleras y con el más próximo centro de población a 10 kilómetros de distancia fue titulada en 1970 por un costo total de ₡ 3.000.00 como sigue:

Honorarios del Abogado	₡ 1.200.00
Diversos honorarios de Registro y Notariales	1.250.00
Catastro	800.00
Inspección de la Corte	150.00
Costos Misceláneos	200.00
TOTAL:	₡ 3.600.00
Costo por hectárea:	₡ 90.00

El costo total de la titulación representa 1/16th del valor de la tierra, estimado en ₡ 60.000.00 en el momento de la titulación. De particular importancia, sin embargo, es el factor de que el costo de la titulación debe ser pagado por adelantado por el agricultor. Esto ha impedido a muchos finqueros titular su tierra.

los requerimientos formales y procesales de la ley son tales que, bajo condiciones ideales, la titulación puede ser completada dentro de los 3 o 4 meses después de haber sido presentada la solicitud. En la práctica, el procedimiento de la titulación toma mucho más tiempo. El Proyecto de Derecho Agrario llevó a cabo estudios encontrando que la duración promedio de una información posesoria era de cerca de 4 años. Muchos procedimientos de titulación están todavía pendientes después de que han pasado 10 años de que se presentó la petición.⁽²⁰⁾ Una gran parte del dilema

(20) El Juez del Juzgado Quinto Civil, en San José reportó que cerca de 200 casos de titulación que fueron iniciados durante 1950, están todavía pendientes en su Juzgado. Entrevista con el Juez Edgar Cervantes, febrero de 1970.

es causado por la indiferencia, inadvertencia o a la completa falta de honestidad de los abogados que toman estos casos en sus manos. Los finqueros son generalmente defraudados por el dinero para gastos de titulación que dan adelantado a sus abogados.⁽²¹⁾ Apparently el Colegio de Abogados no supervisó las actividades de los abogados en los procedimientos de información posesoria.⁽²²⁾

b.—Evasión de la Ley y Nulidades:

En la práctica hay mucha evasión de los requerimientos legales de la ley de titulación de 1941, particularmente en cuanto a los requerimientos de posesión y el justo título. A no ser que el demandante tenga una carta-venta notarizada, es generalmente aconsejado por el abogado que alegue una posesión efectiva de 10 años aun cuando no haya poseído por tantos años. Es fácil para el titulante de obtener 4 testigos amigos quienes atestiguarán que ha poseído por un "largo" período. El faltar a la verdad respecto del tiempo de duración de la posesión es particularmente importante en el caso de colonizadores que son poseedores originales (ejemplo: colonizadores que han limpiado las selvas vírgenes) porque la Ley de Tierras y Colonización de 1961 declara ilegales las futuras ocupaciones de tierras del dominio público. Los colonizadores originales tienen por tanto que alegar que sus posesiones empezaron antes de 1961.

Las limitaciones en la cantidad de tierra que puede ser titulada bajo la ley de 1941 son también fácilmente evadibles. La ley permite a un propietario titular hasta 300 hectáreas bajo las si-

(21) El Proyecto de Derecho Agrario en sus estudios encontró 4 casos en un muestreo de pequeños y medianos agricultores. Algunos otros casos fueron reportados. Uno de ellos era el de un pequeño agricultor quien primero trató de titular su tierra allá por 1958 y pagó por adelantado ₡ 800 a un abogado. El abogado murió algunos años después sin haber completado el procedimiento. El finquero luego se lo mandó a otro abogado y pagó por adelantado unos ₡ 1.000 por costos de titulación, solamente para descubrir dentro del año siguiente que el abogado había salido para los Estados Unidos. Todavía esperanzado, el finquero lo llevó a un tercer abogado quien más tarde abandonó el caso sin razones conocidas. El finquero todavía no tiene el título de su tierra pero había mostrado un optimismo infinito poniendo su caso de titulación en manos de un cuarto abogado. El finquero dice haber gastado más de ₡ 3.000 en pagos adelantados para el gasto de titulación en los últimos 12 años.

(22) Un finquero que adversamente está afectado por la incompetencia o deshonestidad de un abogado puede denunciarlo ante el Colegio de Abogados quien a su vez puede sancionar al abogado suspendiéndolo temporalmente. Pero la mayoría de los finqueros rurales estarían aterrados con la idea de denunciar a sus abogados.

güentes condiciones: 1) que la tierra haya sido usada para ranchos de ganado antes de 1939; 2) que por lo menos el 50% de la tierra sea limpiada; y 3) que el propietario tenga por lo menos una cabeza de ganado por cada 5 hectáreas de pastos naturales. El primer requerimiento es evadido simplemente alegando que la posesión comenzó antes de 1939. Respecto al segundo requerimiento, la ley especifica que un agente público (ya sea un agente fiscal o un jefe político) debe verificar la cantidad de tierra en pastos o cultivo. Por lo tanto, si la superficie es mayor de 30 hectáreas, se requiere una inspección del Juzgado. Pero los agentes públicos confían en la inspección que hacen los jueces y éstos en la hecha por aquellos como un resultado, no se lleva a cabo en la realidad ninguna inspección. La ley permite al Juez aprobar este requisito si el agente público no se "opone"; los agentes públicos siempre declaran que "no se oponen al procedimiento de titulación de acuerdo con la ley". En el caso del tercer requisito, si el titulado no tiene el número de cabezas de ganado exigido por el tamaño de su finca, simplemente pide las que le hagan falta a su vecino y pinta o marca con carbón una copia de su marca sobre el ganado pedido prestado. El Juez inspeccionante probablemente sepa lo que está pasando, pero prefiere no hacer una inspección minuciosa.⁽²³⁾

La ley de titulación de 1941 permite corregir linderos después de que el título ha sido expedido simplemente presentando un plano notarizado mostrando los nuevos linderos. Las rectificaciones de linderos permiten un aumento de hasta el 10% del área original titulada para las fincas mayores de 30 hectáreas (hasta 40% para fincas de 5 o menos hectáreas). En la práctica, los terratenientes sacan ventaja a estas normas siempre que uno de sus linderos bordee terrenos de la reserva nacional que no hayan sido ocupados. La norma ha incrementado el número de controversias entre los terratenientes que han titulado y los ocupantes contiguos que solamente tengan derechos posesorios.

Una evasión de la ley más dañina aún ocurre cuando los especuladores se aprovechan de que la ley permite a los demandantes que iniciaron la información posesoria el ceder a terceros

(23) La evasión de estos requerimientos fue descrita en detalle al Proyecto de Derecho Agrario en una entrevista con uno de los más destacados abogados de Ciudad Quesada, San Carlos, octubre, 1969.

sus derechos en el procedimiento de titulación antes de que sea dictada la resolución otorgando el título solicitado.

Esos especuladores pagan a diferentes personas para que inicien procedimientos de información posesoria, y después les vendan sus derechos antes de que el Juzgado conceda el título. De este modo, grandes extensiones de tierras pueden ser legalmente adquiridas por una sola persona individual o corporación.⁽²⁴⁾

La Ley de Informaciones Posesorias de 1941 es el procedimiento de titulación más conocido y más popular de los usados en Costa Rica. Desde 1960, un promedio de 850 solicitudes de títulos fueron presentadas cada año a los Jueces Civiles al amparo de esta ley.

c.—El Procedimiento Administrativo de Titulación del ITCO: Costo y Duración

Es todavía muy pronto para evaluar la aplicación de la ley de 1970 pero una breve evaluación de la ley de 1967, que era el procedimiento común, permitía algunas comparaciones con la ley de 1941.

Durante sus tres años de aplicación, más de 100 solicitudes de titulación fueron tramitadas bajo la ley de titulación del ITCO. A principios de 1970, solamente la tercera parte de esas aplicaciones habían sido terminadas, incluyendo 4 casos en los cuales fue denegado el título. Aunque preparado para ser suficientemente expedito, el procedimiento está todavía bastante lerdo. La tramitación de los títulos expedidos duró un promedio de 6 meses. Notamos que uno de los mayores retrasos ocurre entre el tiempo en que el título fue aprobado y el tiempo en que fue registrado. La causa principal de este retraso se debió al requisito de que el solicitante notarizara el título expedido por el ITCO antes de su

(24) Hay un número de casos documentados envueltos en esta clase de anulación de la ley. En uno de estos casos, 14 personas que no se relacionaban entre sí cada una llenó peticiones para titular 99 hectáreas de tierra cerca de Buenos Aires, Provincia de Puntarenas. Los datos llenados fueron los mismos en cada caso (la fecha de las peticiones fue el 28 de diciembre que también es el día de los Santos Inocentes) y los planos catastrales mostraron que todas las parcelas eran contiguas. Más tarde fue descubierto que la situación de estas tierras estaban registrados en el nombre de una sociedad. Carta a la Corte Civil de Puerto Cortés del representante legal del ITCO, Lic. Stanly Vallejo L., fechada setiembre 2, 1966.

presentación en el Registro de la Propiedad. Los altos honorarios y la baja calidad de los servicios legales ofrecidos por los Notarios resultaron en retrasos de hasta 5 meses.

El costo de la titulación de tierras en este procedimiento administrativo ha sido casi tan grande como el procedimiento judicial. Los primeros 27 títulos tramitados por el ITCO bajo la ley de 1967 costaron a los titulares un promedio de ₡ 45.00 por hectárea.⁽²⁵⁾ En casos normales el solicitante de un título debe pagar el costo total de titulación. Aunque rara vez se usa la ley que rige este procedimiento de titulación permite al ITCO proveer de asistencia financiera a los pequeños finqueros que carezcan de recursos para titular sus tierras.⁽²⁶⁾ En conjunto, el procedimiento de títulos administrativos del ITCO ha recibido mejor manejo que el procedimiento de titulación judicial, particularmente en el sentido de que los funcionarios del ITCO toman gran trabajo para asegurarse de que el aplicante es un finquero de buena fe. El número pequeño de solicitudes presentadas al amparo de esta ley se debe especialmente a la falta de publicidad y a la no aceptación de las limitaciones de transferencias impuestas sobre el título.

6. Sumario y Evaluación

Durante la década de 1930, la legislación agraria había reconocido que las Leyes de Cabeza de Familia que daban a los colonizadores derecho a denunciar (y más tarde titular) tierras de dominio estatal no habían sido efectivas para promover a los colonizadores de derechos de propiedad legalmente sancionados sobre sus tierras. Al mismo tiempo, era evidente que las disposiciones legales reduciendo la venta de derechos posesorios sobre las tierras de dominio estatal fueran desatendidas y que unos pocos colonizadores estaban adquiriendo grandes extensiones de tierra. Enfrentado con estos problemas, la política legislativa se dirigió entonces a determinar con las concesiones de tierras de las Leyes de Cabezas de Familia y se concentró en proveer a los colonizadores

(25) Registro de títulos, Departamento Legal del ITCO.

(26) Ley N° 3971 del 11 de octubre de 1967, Art. 5; Ley N° 4545 del 20 de marzo de 1970, Art. 21.

de medios para titular una porción limitada de tierra, (en el caso normal, 100 hectáreas).

En un aspecto el procedimiento de titulación en la Ley de Informaciones Posesorias de 1941 representó un rompimiento con la política agraria anterior. Anteriormente los colonizadores bajo la Ley de Cabeza de Familia podían denunciar y titular tierras de dominio estatal después de una posesión de cinco años, pero ahora necesitaban 10 años de posesión requerido por el Código Civil. Por lo tanto, el procedimiento de titulación parece partir de la base de que el propietario ha comprado o heredado la tierra en lugar de adquirirla por virtud del procedimiento como sucedía bajo las leyes de Cabeza de Familia. De modo que el solicitante de título tiene que mostrar alguna clase de justo título como una carta-venta con el fin de quedar calificado para obtener un título sancionado legalmente que puede ser inscrito en el Registro de la Propiedad.

Cuando la Ley de Tierras y Colonización fue promulgada en 1961, sin embargo, era notorio que las colonizaciones espontáneas en tierras de dominio estatal estaban ocurriendo tanto o más rápidamente que durante la vigencia de las Leyes de Cabeza de Familia, y que el concepto más rígido de derechos de propiedad y adquisición del dominio por prescripción adquisitiva del Código Civil o estaba privando a algunos colonos de su elegibilidad para el procedimiento de titulación o animaba a otros a evadir los requerimientos legales mintiendo sobre el tiempo de posesión y fabricando el necesario justo título. La reciente legislación sobre títulos administrativos de 1967 y 1970 y las decisiones judiciales recientes intertando la ley de 1941 han tratado de corregir algunos de esos problemas.⁽²⁷⁾

No obstante, la ley de titulación no ha provisto una solución efectiva al problema de darle a los colonizadores rurales títulos debidamente sancionados sobre sus tierras, integrando así a esos finqueros dentro de la vida legal y económica del país.

(27) Algunas cortes han dicho por ejemplo, que el justo título no es necesario si el peticionario, por sí mismo, puede mostrar 10 años de posesión. Tribunal Superior Civil, Res. N° 825 de 14 hrs. del 2 de diciembre de 1968.

C. El Código Civil, Legislación Agraria y los Derechos de los Precaristas

1. Introducción

Las Leyes de Cabeza de Familia, que otorgaron a los colonizadores el derecho de reclamar tierra en el dominio público y que sirvieron para aunar los derechos de posesión y los derechos de propiedad distinguidos en el Código Civil de corte tradicional fueron parcialmente responsables de que surgiera en Costa Rica el problema de los precaristas. Otra causa importante fue la costumbre ejecutiva y legislativa de compensar a los ciudadanos por servicios especiales con terrenos de considerable tamaño de dominio estatal aun cuando no hubiera intención por parte del concesionario de cultivar la tierra. La mayoría de estas concesiones de tierra fueron inscritas en el Registro de la Propiedad en base de planos muy mal hechos o sin planos. Como resultado, grandes porciones de tierra virgen fueron inscritas a nombre de un puñado de individuos que ni siquiera hicieron la menor cosa por tomar posesión y explotar su tierra. Los nuevos colonizadores no podían distinguir estas tierras de los terrenos del dominio estatal y las reclamaban para sí.

Durante los últimos 20 años, el problema de los precaristas se ha intensificado principalmente porque los agricultores sin tierras propias han encontrado más y más difícil en encontrar tierras baldías y porque el número de grandes fincas poco cuidadas o semiabandonadas, todavía es muy elevado. Los agricultores sin tierra y los minifundistas han ocupado estas fincas no cultivadas, reclamando que la tierra pertenece a aquellos que la trabajan.

Cada año aparecen nuevos casos de precaristas en las áreas rurales, no por la invasión de agricultores sin tierras, sino al descubrirse que los ocupantes sin título o compradores de buena fe de tierras no inscritas, están ocupando fincas que hace mucho fueron inscritas a nombre de otra persona. Así pues surgen conflictos legales entre agricultores que no tienen título pero sí tienen lo que pudiéramos llamar "derechos consuetudinarios de posesión" y los dueños ausentes que tienen título inscrito en el Registro de la Propiedad.

Se han aplicado, por parte de los tribunales de Costa Rica, dos tipos diferentes de normas para resolver estos problemas.

El primer grupo de normas se encuentra en el Código Civil de 1888, basado en principios legales que fueron heredados del sistema jurídico codificado de la Europa Continental, particularmente del Código Civil Español. El segundo grupo de normas se encuentra en una legislación especial dictada para resolver o regir un problema específico. En el caso de los precaristas, estas reglas en la Ley de Poseedores en Precario de 1942 y en la Ley de Tierras y Colonización de 1961. Las normas del Código Civil al igual que sucede con las reglas del *common law* en los países de Derecho Angloamericano, son aplicadas cuando la legislación especial no resuelve el caso. Pero las normas del Código Civil siempre tendrán una influencia predominante en la resolución de un problema dado, aún donde se aplica la legislación especial, porque los abogados y los jueces han sido entrenados primordialmente con el Código Civil. Así pues, muchos empiezan su enfoque de cualquier problema con un estudio del Código Civil. En las secciones siguientes resumiremos brevemente el concepto más importante del Código Civil relativo a los precaristas: la doctrina de la prescripción adquisitiva. Después de examinar cómo opera la doctrina en la práctica, discutiremos la legislación especial que ha tratado de llenar los vacíos del Código Civil así como de proveer una solución aceptable a los problemas que no están contemplados en el Código Civil.

2. El Código Civil y la Doctrina de la Prescripción Adquisitiva

La doctrina del Código Civil sobre prescripción adquisitiva encuentra su origen en la *usucapio* del Derecho Romano, según la cual una persona que tenga posesión de buena fe y al amparo de un título, podría adquirir la propiedad de la tierra. En el Código Civil de Costa Rica, la *usucapio* (prescripción positiva o adquisitiva) permite la adquisición del pleno dominio por parte de personas que hayan poseído la tierra continua, pública y pacíficamente, y con un título aparentemente válido por un periodo de 10 años.⁽²⁸⁾

(28) Código Civil, Arts. 853, 856, 860.

Estos requisitos simplemente significan que, al momento que una persona toma posesión de la tierra, debe creer que lo hace como dueño, por ejemplo, por compra y en virtud de algún título de parte del tramitante. El Propósito de la doctrina es la de proteger a las personas que estén en posesión efectiva de tierras, si después se descubre que sus títulos son defectuosos por causas no imputables a ellos.

Los períodos de posesión pueden ser unidos o agregados para completar los 10 años requeridos si, durante cada período, el propietario mantuvo su buena fe. Así pues, si "A" adquiere un terreno en 1960 y lo vende a "B" en 1966, quien a su vez lo vende a "C" en 1970, "C" puede reclamar los 10 años de continua posesión para propósitos de adquisición bajo esta doctrina. Para que "C" pueda beneficiarse empatando al suyo los períodos anteriores de posesión, debe tener un título aparentemente válido por parte de "B", como una carta-venta. Puesto que es casi imposible probar lo que estaba en la mente del adquirente que alega buena fe, el Código Civil pone énfasis en el título aparentemente válido, o justo título, como evidencia externa de buena fe.

El anterior método de adquirir la posesión se conoce en el Derecho Civil como prescripción ordinaria y requiere generalmente un período de prescripción de solo 10 años. La mayoría de los países de Derecho Civil codificado tienen también otra clase de prescripción adquisitiva, llamada prescripción extraordinaria, bajo la cual la posesión puede ser adquirida simplemente por posesión continua, sin justo título o buena fe. El período de prescripción bajo esta regla es generalmente de 20 a 30 años.⁽²⁹⁾ La prescripción extraordinaria ha sido principalmente usada para permitir a los colonizadores de terrenos de dominio estatal (y en algunos casos, precaristas en terrenos privados) el adquirir posesión por largos períodos de posesión continua.

Pero Costa Rica no reconoce la prescripción extraordinaria. Así, pues los colonizadores en tierras de dominio estatal y los

(29) El tiempo requerido de posesión por algunas leyes latinoamericanas sobre prescripción extraordinaria son: Brasil, 30 años; Perú, 30 años; Chile, 15 años; Colombia, 20 años; pero en el caso de México, sólo 10 años. Citado en Arturo Valencia Zea, *La Posesión*, p. 484. Editorial Temis, Bogotá, 1968. En el caso de México, la Corte Suprema aparentemente ha decidido que el justo título se requiere en todos los casos de adquisición de propiedad por posesión, restringiendo así la aplicación de la *prescripción extraordinaria*. Leopoldo Aguilar Carvajal, Segundo Curso de Derecho Civil, p. 254, Editorial Porrúa, México (1967).

precaristas en terrenos privados abandonados, no pueden adquirir propiedad de la tierra que poseen, no obstante el tiempo que la hayan poseído. Se debe enfatizar que únicamente al colonizador original o al precarista se le niegan los beneficios de la doctrina. Las personas que toman posesión después de que la tierra haya sido limpiada y compran derechos de propiedad del colonizador original, pueden calificar para obtener propiedad si pueden probar que tienen una compra de *bona fide*, que creyeron de buena fe que habían comprado derechos adquiridos. Esto se hace normalmente ejercitando una acción para la titulación de tierras llamadas información posesoria que resulta en un título que puede ser inscrito en el Registro de la Propiedad.

En resumen, la doctrina del Código Civil costarricense sobre prescripción adquisitiva no puede ser aplicada como medio para proveer un título con valor legal al colonizador original en terrenos de dominio estatal o para beneficiar al precarista original en terrenos privados. La doctrina sí se aplica, por medio del procedimiento de información posesoria, para proveer de título a quienes hayan realizado compras *bona fide* de precaristas o del colonizador original en terrenos de dominio público.

3. La Prescripción Adquisitiva y el Derecho Registral

Las normas legales sobre el Registro de la Propiedad costarricense dan a la publicidad inmobiliaria un valor adjetivo "de mero aviso". Requieren la inscripción del título para proteger al dueño contra reclamaciones subsecuentes de compradores o acreedores hipotecarios que inscriban sus títulos respectivos. Así pues si "A", dueño con título inscrito en el Registro, vende a "B", quien no tiene inserto su título, la ley aún considera a "B" el dueño legítimo. Pero si "A", después de vender a "B", fraudulentamente vende el mismo terreno a "C", quien no tiene conocimiento del derecho de "B", y "C" inscribe su derecho en el Registro de la Propiedad, "C" se convierte en dueño según el Registro de la Propiedad, y "B" no puede reclamar la propiedad.

Como regla general, en caso todos los sistemas de Derecho Civil codificado, la doctrina de la prescripción adquisitiva opera

fuera del sistema de registro para conceder al poseedor el dominio efectivo. Así si "A" dueño con título inscrito en el Registro, ha abandonado su tierra, "B" quien toma posesión de ella puede eventualmente adquirir el derecho de propiedad, suponiendo que llena los requisitos de la prescripción adquisitiva, aún cuando no hubiere inscrito su título en el Registro. En otras palabras, la doctrina de la prescripción adquisitiva opera independientemente de si la persona que a su amparo reclama la propiedad, ha inscrito su justo título en el Registro. El poseedor opuesto vence así a quienes hayan adquirido de buena fe algún derecho del poseedor del título inscrito.

Pero Costa Rica se ha desviado de la regla general. Cuando los derechos de un propietario con título inscrito en el Registro de la Propiedad entran en conflicto con los derechos de una persona sin título que reclama el derecho de propiedad bajo la doctrina de la prescripción adquisitiva, los principios del Derecho Registral prevalecen, reconociéndose como dueño al que aparece como tal en el Registro. Por ejemplo, un terrateniente con título inscrito en el Registro de la Propiedad, que haya abandonado su tierra, vencerá al comprador de buena fe de la tierra que haya estado en posesión de la misma por más de 10 años, pero que no ha registrado su título.⁽³⁰⁾

La ley costarricense claramente pone una pesada carga en el ocupante o comprador de buena fe de derechos de posesión. El ocupante debe obtener un título registrable (por medio del procedimiento de información posesoria) para poder beneficiarse de la doctrina de la prescripción adquisitiva. Por otra parte, el dueño según el Registro, no es sancionado por dejar su finca desatendida o en condición de abandono.

(30) Véase Corte Suprema de Costa Rica, Casación, *Castro Fernández, vs. González Montero*, Nº 100, 10 hrs. 6 de setiembre de 1961. El demandante era el dueño con título inscrito en el Registro de la Propiedad, desde 1877. La tierra había sido abandonada hasta que "X" tomó posesión en 1931. X cultivó la tierra pero nunca adquirió título bajo el procedimiento de información posesoria, y después de 25 años de posesión vendió sus derechos en la tierra al demandado quien era un comprador de buena fe. Después de 2 años de posesión el demandante ejerció una acción legal para recobrar su propiedad. La Corte sostuvo que: el demandado no ha adquirido la propiedad bajo la doctrina de prescripción adquisitiva; a pesar del largo período de posesión en contra de los intereses titulados del dueño, la prescripción de 10 años no comienza a correr sino hasta que el poseedor inscriba su título en el Registro de la Propiedad. Los casos de Casación que sientan la misma doctrina son: *Castro Fernández vs. Sauma Gazel*, Nº 108, 15:45 horas, 2 de octubre de 1962. *Castro Fernández vs. Corrales Blanco y otro*, Nº 54, 16 hrs. 28 mayo de 1965. *Montealegre Carazo vs. Heldridge Holmes*, Nº 35, 10:25 hrs. 8 de mayo de 1965.

La norma tiene repercusiones desafortunadas con respecto a los problemas de inseguridad de la tenencia de fincas rústicas, especialmente las situadas, en áreas fuera de la Meseta Central, donde la mayoría de las tierras aún no tienen título. En primer lugar, la ley no es realista en poner sobre el colonizador o comprador de buena fe, la carga de obtener un título registrable. Como se advierte en la sección de este trabajo que trata sobre las leyes de titulación, los procedimientos de información posesoria son largos y costosos y por lo general están fuera del alcance económico del agricultor de subsistencia. Muchos de estos agricultores de subsistencia ocupan tierras que fueron objeto de denuncias de propiedad inscritos y subsecuentemente abandonadas por sus dueños.⁽³¹⁾ Estos agricultores corren continuamente el riesgo de que se les presente un título viejo, convirtiéndolos así en precaristas que no pueden reclamar la propiedad bajo la doctrina de la prescripción adquisitiva.

En segundo lugar, la norma que hace de la inscripción un requisito sustantivo para adquirir la posesión a través de la prescripción adquisitiva, afecta adversamente la mercabilidad de tierras rústicas al menos donde éstas no han sido tituladas ya a nombre de otra persona. Para poder estudiar el Registro, el comprador en perspectiva necesita saber el nombre del dueño que pudiere haber titulado. No existe un índice de fincas que muestre si la tierra en cuestión está titulada o no. Así, el comprador más diligente, aun cuando obtenga un título inscribible y lo registre inmediatamente después de comprado el terreno, puede todavía ser desposeído por el propietario que inscribió antes que él. Bajo estas condiciones el comprador meticoloso no se arriesgará a comprar la tierra. Considerando que el Registro de la Propiedad no tiene un índice de fincas donde los compradores en perspectiva puedan asegurarse del status legal de la tierra, y considerando que un gran número de agricultores rurales no tienen título inscrito en el Registro de la Propiedad, parecería más razonable un precepto que, en caso de conflicto entre la norma registral y la doctrina civilista de la prescripción adquisitiva, permitiera al ocupante en posesión por 10 años prevalecer sobre el dueño según el Registro.

(31) Numerosas donaciones y concesiones de tierras de dominio estatal fueron hechas por el Gobierno durante los años 1800 y principios de 1900 para premiar a ciudadanos por servicios especiales o como compensaciones de varias clases. Véase Sección A que estudia las leyes de Cabezas de Familia.

Dicho precepto aumentará la seguridad de la tenencia de los agricultores sin título escrito inscribible que hayan tenido el período de posesión requerida, como también mejoraría la mercabilidad de sus tierras. El único inconveniente lo sufriría el dueño según el Registro quien tendría la carga no muy pesada de examinar su tierra al menos una vez cada diez años para asegurarse de que los precaristas no están en posesión.

La norma costarricense que hace de la inscripción un requisito sustantivo para obtener la propiedad por medio de la doctrina de la prescripción adquisitiva, aparentemente fue derivada de una interpretación errónea de quiénes son "terceros" protegidos por el Registro de la Propiedad. El Artículo 861 del Código Civil Español,⁽³²⁾ dice:

"La posesión de inmuebles o derechos reales sobre ellos no vale para la prescripción contra tercero sino desde que se inscriba el título en el Registro Público...".⁽³³⁾

La doctrina del Código Civil Español siempre ha mantenido que el dueño de tierras según el Registro no es "tercero" según esta norma.⁽³⁴⁾ Tanto el titular inscrito como la persona en posesión que reclama la propiedad son considerados por la doctrina del Código Civil Español como parte del mismo acto —el acto de posesión de la tierra. Esto es así porque el dueño según el Registro tiene la posesión legal bajo el Código Civil, mientras que el poseedor adverso tiene la posesión material o efectiva. Un "tercero", bajo esta regla, según la doctrina tradicional del Código Civil Es-

(32) Art. 1949, del Código Civil Español: "Contra un título inscrito en el Registro de la Propiedad no tendrá lugar la prescripción ordinaria del dominio o derechos reales en perjuicio de tercero, sino en virtud de otro título igualmente inscrito, debiendo empezar a correr el tiempo desde la inscripción del segundo". Esta ley, a su vez, fue derivada del Art. 35 de la Ley Hipotecaria Española de 1861.

(33) El Art. 861 del Código costarricense: "La posesión de inmuebles o derechos reales sobre ellos, no vale la prescripción contra tercero; sino desde que se inscribe el título en el Registro Público, salvo lo dicho en el título de servidumbre".

(34) Manuel Rodríguez Navarro, *Doctrina Civil del Tribunal Supremo*, Tomo III, Aguilar, Madrid, 1961, p. 6283 et. seq. Sentencias del Tribunal Supremo: José María Chico y Ortiz y Juan Francisco Bonilla Encina, *Apuntes de Derecho Inmobiliario Registral*, Tomo I, Bolaños y Aguilar, 2da. ed., Madrid, 1967, p. 297: "Respecto de la prescripción contra el Registro... La inscripción no inmunizaba al titular contra el hecho posesorio ininterrumpido, a los efectos de la prescripción, cuando los que se enfrentaban eran poseedor y propietario. La Ley no consideraba tercero al dueño, con relación al poseedor, por entender que ambos eran parte en el acto posesorio, éste por acción y aquél por omisión". Véase también, Alfonso de Cossío y Cortal, *Instituciones de Derecho Hipotecario*, Bosch, 2da. ed. Barcelona, 1956, p. 238, 239.

pañol, se refiere a una persona que tenga derechos de propiedad en la tierra que no supongan o sean incompatibles con actos de posesión de la tierra. Dicha persona sería, por ejemplo, el acreedor hipotecario. El artículo 861 del Código Civil costarricense realmente fue copiado del Art. 35 de la Ley Hipotecaria Española y las decisiones de la Corte Suprema Española estipulan claramente que "terceros" no son los propietarios según el Registro sino más bien una persona protegida bajo la Ley Hipotecaria.⁽³⁵⁾

Pero en Costa Rica los tribunales aparentemente estiman que los dueños con títulos inscritos en el Registro de la Propiedad son "terceros" protegidos por el Derecho Registral contra la posesión adversa que no es registrada.^(35a) Este desorden sobre el concepto de "terceros" consecuentemente ha reducido en grande la efectividad de las normas referentes a la prescripción adquisitiva para resolver los casos de precaristas.

La norma costarricense que requiere que la persona en posesión inscriba su título en el Registro de la Propiedad como requisito previo para que el período prescriptivo empiece a correr, es consecuencia de que la ley costarricense sobre prescripción adquisitiva está limitada a la prescripción ordinaria. Las decisiones del Tribunal Supremo Español que favorecen al poseedor adverso sin título contra el propietario según el Registro están basadas en la doctrina de prescripción extraordinaria, más bien que en la prescripción ordinaria. Como antes se pudo notar, uno de los propósitos importantes de la prescripción extraordinaria es el permitir a personas en posesión que no tienen título el obtener la propiedad aún contra el propietario inscrito.

La adopción de la prescripción extraordinaria aclararía la situación legal de los ocupantes de tierras que hace mucho tiempo fueron tituladas a nombre de terceros y aumentaría la seguridad de la tenencia del ocupante que es el verdadero dueño en todo sentido, excepto por su falta de título inscribible.

En la siguiente sección examinaremos la legislación especial destinada a proteger precaristas en tierras privadas y ocupantes que se encuentran ocupando tierras tituladas. Se debe notar aquí que

(35) Véase nota 31.

(35a) Véase nota 30.

el efecto de esas leyes especiales es similar en la mayoría de los casos a los efectos o resultados que serían obtenidos si las leyes de Costa Rica admitieran la prescripción extraordinaria.

4. La Legislación Agraria y los Derechos de los Precaristas

a.—Ley de Poseedores en Precario de 1942⁽³⁶⁾

En esencia esta ley permitía a los dueños con título inscrito en el Registro de la Propiedad de tierras ocupadas por precaristas el poder permutarlas por terrenos desocupados de dominio estatal que tuvieran un valor igual. Si el dueño rehusaba dicha solución, el Gobierno podía expropiar los terrenos ocupados y compensar al dueño inscrito con tierras de dominio público. Los precaristas que hubieren estado en posesión por más de un año de tierras tituladas a nombre de otra persona tenían el derecho de permanecer en posesión.⁽³⁷⁾

La acción reivindicatoria al propietario en el Código Civil como un elemento del derecho de propiedad que no puede perderse o extinguirse por desuso,⁽³⁸⁾ fue expresamente eliminada con respecto a los precaristas que tuvieran por lo menos un año de posesión.⁽³⁹⁾

Una innovación muy importante de la ley fue la de permitir a quienes hubieran estado en posesión por 10 años y no hubieran registrado su título el adquirir la propiedad bajo la prescripción adquisitiva. La posesión tenía que ser pacífica, pública y a título de dueño, pero no había ningún requisito expreso de que el ocupante tuviera buena fe, ni justo título. La nueva norma se aplicaba

(36) Ley N° 88 del 14 de julio de 1942.

(37) Si los precaristas tenían más de un año pero menos de 10 de posesión, las disposiciones de la ley sólo se aplicaban si había 3 o más precaristas en la tierra, o en caso de que hubiere menos de 3, únicamente si las porciones ocupadas de la tierra sumaban por lo menos el 25% del área. Las disposiciones de la ley se aplicaban en los casos en que los precaristas tenían más de 10 años de posesión.

(38) Véase Código Civil, Arts. 316, 320.

(39) El derecho del dueño a desalojar (a quien le perturbe o prive de la posesión) sólo puede perderse, según el Código Civil cuando un poseedor adverso, que haya registrado su título en el Registro de la Propiedad adquiera el dominio por medio de la prescripción adquisitiva.

para el futuro, desde la fecha de la promulgación de la ley, de manera que no beneficiara al ocupante hasta 10 años después de su vigencia. De todas formas, este nuevo reglamento representó un alejamiento importante del Código Civil.⁽⁴⁰⁾

Las consecuencias prácticas de la ley de poseedores en precario de 1942 fueron desastrosas a pesar de las concesiones importantes hechas a los precaristas. Los terratenientes ausentes que tenían problemas de precaristas encontraron la solución legislativa muy conveniente, porque los dejaba adquirir aún más terrenos en aquéllos de dominio público. Grandes parcelas de terreno del dominio estatal que contenían valiosas reservas de bosques fueron evaluados a tan poco precio como ₡ 2.00 por hectárea y “cambiados” por áreas ocupadas por los precaristas que fueron evaluadas a precios tan altos como de ₡ 500.00 a ₡ 1.000.00 por hectárea. Un estudio de numerosos casos en que esta ley fue aplicada mostró que 20 terratenientes afectados con el problema de los precaristas cambiaron las porciones ocupadas de sus terrenos por un total de 512 mil hectáreas de terrenos de dominio estatal.⁽⁴¹⁾

Además, muchas de estas grandes fincas fueron adquiridas por terratenientes que “fabricaron” su propio problema de precaristas pagándoles a agricultores para que invadieran su terreno, seguramente porque la tierra ya había sido explotada o porque era poco fértil para dedicarla a la agricultura. En otro sentido, la ley agravó el problema precarista porque algunas de las grandes parcelas de tierras de dominio estatal que fueron dadas como compensación ya estaban siendo cultivadas por colonizadores que las reclamaban bajo las leyes de Cabezas de Familia. Un problema de precaristas actualmente existente en un área al sur de Costa Rica ilustra este punto. La mayoría de la tierra no cultivada en esta área fue adquirida durante la década de 1940 por varias personas a cambio de sus tierras ocupadas por precaristas en la Meseta Central. Durante las décadas del 40 y 50 la colonización espontánea llegó a esta área y los precaristas empezaron a denunciar porciones de estas grandes fincas por no poderse diferenciar de las de dominio estatal o haber sido abandonadas por sus dueños.

(40) La nueva regla puede ser vista como un intento de introducir, por medio de la legislación, el concepto de prescripción extraordinaria, excepto que el período de prescripción aún era de 10 años.

(41) José Ml. Salazar, *Tierras y Colonización*, Tesis de grado, Universidad de Costa Rica, 1961, pág. 105.

Estas clases de abusos llevaron a la suspensión en 1951,⁽⁴²⁾ de la Ley de Precaristas. Sin embargo, el Art. 13 de la Ley que privaba al dueño con título de la acción reivindicatoria cuando los precaristas tuvieran por lo menos un año de posesión, se mantuvo vigente. Esto al menos permitía a los precaristas con un año de posesión el quedarse en el terreno. Pero la norma que permitía a los precaristas con los años de posesión el adquirir propiedad aún cuando no tuvieran justo título y buena fe, no se mantuvo. Quedaron así los precaristas en la misma posición, con respecto a la prescripción adquisitiva que la que tenían antes de la promulgación de la Ley de Precaristas. Su problema una vez más quedó regido por el Código Civil. En resumen, los precaristas no podían obtener un título legalmente sancionado sobre sus tierras (a menos que pudieran probar dominio mediante posesión de buena fe y justo título bajo la Ley de Informaciones Posesorias de 1941), pero tampoco podían los dueños con título desalojar a los precaristas. La política legislativa con respecto a los problemas de precaristas se mantuvo en el limbo hasta que la presente Ley de Tierras y Colonización fue promulgada en 1961.

b.—Ley de Tierras y Colonización de 1961⁽⁴³⁾

Uno de los varios fines específicos de la ley agraria de Costa Rica, es la resolución de los problemas de los precaristas. La ley revivió la mayor parte de las normas especiales que protegían a los precaristas contenidas en la Ley de Ocupantes en Precario de 1942. Además ha tratado de proveer procedimientos que faciliten las negociaciones de contratos de compras a largo plazo entre los precaristas y los propietarios. En caso de que estas negociaciones fracasen, el ente administrativo, sea el ITCO, está autorizado a expropiar los terrenos de los dueños y compensarlos ya sea con bonos o en efectivo.

El artículo 124 de la ley de Tierras y Colonización restableció la norma de la Ley de Ocupantes en Precario de 1942 que permitía a los precaristas con 10 años de posesión continua a obtener el dominio por prescripción adquisitiva. Aunque el artículo 124 expresamente dice que el período de prescripción adquisitiva puede empezar a correr en la fecha en que fue promulgada la ley

(42) Ley N° 1294 del 12 de junio de 1951.

(43) Ley N° 2825 del 14 de octubre de 1961 y sus reformas.

de 1942, las decisiones judiciales subsecuentes han interpretado estrictamente la norma de manera que el período entre 1951 y 1961 cuando la ley de Ocupantes en Precario de 1942 estuvo suspendida, no cuenta para los efectos de la prescripción.

Con respecto a los precaristas que tienen más de un año pero menos de 10 años de posesión, la Ley de Tierras y Colonización modificó el reglamento que privaba a los dueños con título la acción reivindicatoria contra los precaristas. Bajo el artículo 94 de la Ley de Tierras y Colonización el dueño primero debe someterse al arbitraje del ITCO antes de ejercer una acción reivindicatoria contra el precarista. Si el conflicto se resuelve, ya sea por un contrato de compra a largo plazo entre el precarista y el dueño o por la expropiación del dueño de la tierra por parte del ITCO, la acción reivindicatoria del dueño se desvanece. Los precaristas recalitrantes que rehusan negociar, ya sea con el dueño o el ITCO, pueden, no obstante, ser desahuciados.

Desde que se promulgó la Ley de Tierras y Colonización ha habido poco progreso en la resolución del problema precarista. Las negociaciones directas entre los precaristas y los dueños sobre compras a largo plazo de la tierra generalmente han fallado debido a desacuerdos en el precio o porque los dueños no han aceptado voluntariamente las garantías de pago ofrecidas por los precaristas y el ITCO. Aquellos pocos casos que han sido resueltos han dependido en la expropiación y el pago a largo plazo por los precaristas al ITCO. En los casos de expropiación, generalmente se ha pagado el precio de las tierras al contado, aunque el pago con bonos del gobierno está autorizado.

En 1971 el ITCO empezó a experimentar con nuevos métodos para resolver el problema de precaristas bajo la reciente ley de bonos ITCO; se han emitido ₡ 25 millones en bonos que han sido autorizados para compensar a los dueños afectados por los precaristas. El ITCO comprará las tierras con esos fondos y las revenderá a los precaristas quienes la pagarán a largo plazo.

Una solución más nueva ha sido adoptada por el ITCO diseñada para prevenir nuevas invasiones de precaristas. Los finqueros sin terreno o minifundistas son alentados bajo este programa a formar cooperativas y comprar fincas casi abandonadas o poco utilizadas que ordinariamente son "invadidas".

El comprador (cooperativa) recibirá crédito bancario y asistencia técnica para disminuir las posibilidades de falta de pago en las compras a largo plazo. Al comprador se le provee con una garantía hipotecaria. Además el programa está respaldado por un fondo especial de \$ 1 millón destinados a cubrir omisiones por parte de los compradores adeudados por pérdidas en las cosechas o razones similares.

D. Derecho Consuetudinario de Propiedad y Seguridad de Tenencia

1. El Código Civil y Derechos de Posesión

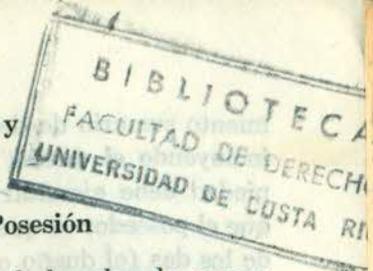
Bajo el Código Civil de Costa Rica, el derecho de poseer tierra es un derecho real que es uno de los elementos separados que forman el pleno dominio de bienes raíces o inmuebles. El propietario de bienes raíces o inmuebles es por supuesto el dueño del derecho menor de posesión. Pero el derecho de posesión puede ser adquirido independientemente del pleno dominio bajo ciertas condiciones. Estas condiciones son: 1) Cuando el dueño permite a otra persona el adquirir posesión por contratos como el de arriendo; y 2) cuando una persona abierta o públicamente reclama posesión y mantiene esa posesión por un período de 3 meses.⁽⁴⁴⁾

En primer caso, la posesión es ejercitada a nombre del dueño; en el segundo caso, es ejercitada a nombre del poseedor. Para que una persona adquiera el derecho de posesión en su nombre, independientemente del derecho de propiedad, la persona debe tener "buena fe".⁽⁴⁵⁾ Buena fe simplemente significa que una persona que toma posesión debe creer que tiene el derecho a poseer; en cualquier caso la ley presume buena fe. Las personas en posesión que no llenan el requisito anterior, son poseedores sin derecho a la posesión.

Respecto a los ocupantes de tierras de reservas nacionales o precaristas en tierras privadas, la distinción en el Código Civil entre simples poseedores que tienen el derecho a posesión tiene dos efectos importantes. Primero, las personas en posesión de tierras que no tienen derecho a poseer, pueden defender su posesión por medio de un procedimiento sumario (interdicto) contra todos los invasores excepto el dueño; ellos por supuesto pueden ser desalojados por el dueño. Aquellos en posesión que también tienen el derecho de posesión, pueden defenderla por medio del procedi-

(44) El Art. 279 del Código Civil dispone que el derecho de posesión se adquiere después del primer año. El Código de Procedimientos Civiles de Costa Rica estipula que el dueño pierde su derecho de obtener un desalojo sumario (interdicto) de los invasores si no ejercitan esa acción dentro del período de 3 meses. Esto ha sido interpretado en el sentido de que el poseedor adquiere el derecho de poseer después de 3 meses más bien que después de un año. Rogelio Sotela M., *Notas y comentarios sobre el Tratado de Bienes*, de Alberto Brenes Córdoba, Ed. C. R., San José, 1963, pág. 45; CPC, Art. 653.

(45) Código Civil, Art. 284.



miento sumario de desalojo (interdicto) contra todos los invasores incluyendo el dueño. Para que el dueño pueda recobrar su propiedad debe ejercitar una acción reivindicatoria que quiere decir que el poseedor se queda en posesión hasta que la Corte decida cuál de los dos (el dueño o el poseedor) tiene el derecho a la propiedad.

En segundo lugar, el dueño que tiene éxito y desaloja a un "simple poseedor"⁽⁴⁶⁾ puede reclamar daños monetarios de este último, el valor de los productos cosechados por el poseedor y el deterioro de la tierra. En el caso de la persona con derecho de posesión, si el dueño es exitoso en su acción de desahucio, no puede reclamar daños monetarios. Además, la persona con el derecho de posesión puede retenerla hasta que el dueño pague el valor de las mejoras hechas.

Como caso práctico la diferencia entre las dos clases de poseedores es la diferencia entre el precarista que "invade" la tierra (un "simple poseedor" o un "poseedor de mala fe") y un ocupante en tierras de reserva nacional o un precarista en tierras privadas que ha tomado posesión alegando tener derecho para hacerlo y ha mantenido su posesión por lo menos de 3 meses.⁽⁴⁷⁾ La gran mayoría de estos agricultores rurales, que no tiene título sobre la tierra que poseen, caen dentro de la segunda categoría. Bajo el Código Civil ellos son poseedores de buena fe que tienen derecho a la posesión.

Como se nota en la Sección B que trata de la legislación de titulación de tierras, la persona que tiene el derecho a la posesión puede eventualmente convertir su posesión en una posesión completa o total por medio del procedimiento de información posesoria.

La persona que denuncia tierras pero no reúne el requisito de buena fe, puede también titular su tierra bajo el procedimiento de información posesoria puesto que se presume su buena fe. Pero una vez que el título ha sido emitido e inscrito en el Registro de la Propiedad siempre estará sujeto a ataques en base de que el título fue adquirido sin un derecho, por ejemplo, por ser poseedor de mala fe. La "mala fe" es un defecto fatal que no puede ser curado por la prescripción adquisitiva.

(46) Id. Uno que no tiene derecho de posesión; se usa también referido al "poseedor de mala fe".

(47) Véase nota 44.

E. Derecho Consuetudinario de Propiedad

1. Introducción

El término "Derecho Consuetudinario de Propiedad",⁽⁴⁸⁾ se usa aquí para expresar la naturaleza de los derechos de propiedad de los ocupantes que no tienen títulos inscritos en el Registro de la Propiedad. Los derechos consuetudinarios de propiedad son los derechos que el ocupante sin título legal considera que tiene en la tierra, en contraposición a los que el Código dice que tiene bajo las normas que rigen la posesión. El siguiente análisis sobre derechos consuetudinarios de propiedad está basado en datos recopilados en encuestas en el campo hechas por el Proyecto de Derecho Agrario en 5 áreas rurales de Costa Rica durante 1969-1970.

El ocupante sin título legal a su tierra considera que sus derechos se extienden más allá del concepto del Código Civil sobre derechos de posesión. La base de su derecho viene de dos fuentes. En primer lugar el colonizador cree que cada ciudadano tiene derecho a reclamar su posesión de una porción razonable de tierras de dominio público. Esta creencia, como hemos notado, nace de una serie de leyes como la de leyes de Cabezas de Familia, concediendo denuncia bajo ciertas condiciones. Aunque los colonizadores raramente están familiarizados con las disposiciones y condiciones de estas leyes, la subsecuente publicidad que se dio a esta legislación contribuyó a generalizar la opinión de que el "derecho de denuncia" era un derecho natural inherente a todos los ciudadanos para obtener la propiedad de terrenos de dominio estatal. En segundo lugar el colonizador cree que su trabajo por limpieza del terreno le da cierto derecho a la propiedad. Esta creencia muy a menudo se manifiesta cuando el ocupante se refiere a sus derechos en la tierra como "derechos de trabajo", especialmente cuando no puede demostrar que compró la tierra. El ocupante sin título está

(48) El término "derechos de propiedad consuetudinarios" fue tomado prestado del libro de Kenneth H. Parsons, *Institutional Innovations in Economic Development*, trabajo presentado en la conferencia sobre mejoramiento de las instituciones para el crecimiento de la economía, Gainesville, Florida, May, 1964. Parsons cita a C. K. Meek, *Land Law and Custom in the Colonies*, Oxford, 2da. ed., 1949, pág. 23: "El principio de que aquel que limpia la tierra establece derechos de carácter permanente, ha existido por todo el mundo desde tiempos remotos. Se basa en el factor de que la limpieza de bosques vírgenes implica un trabajo pesado. Y bajo todos los sistemas indígenas de tenencia es un principio aceptado que el trabajo trae consigo derechos".

consciente del valor de tener un título legalmente sancionado inscrito en el Registro de la Propiedad. Pero, para el ocupante el valor de tener un título no consiste en adquirir una simple "propiedad" que él ya tenía sino más bien en obtener más protección legal por su propiedad ya existente.

2. Contenido Económico del Derecho Consuetudinario de Propiedad: El Valor de Tierra no Titulada

Las diferencias de valor entre tierra titulada y no titulada se deben a un número de factores además de la presencia o ausencia de título. Algunos factores importantes son: localización de la finca, en relación con un camino o pueblo; topografía; tipo de suelo; y las clases y calidad de las mejoras en la tierra. En 4 de las 5 zonas estudiadas por el Proyecto de Derecho Agrario en sus estudios en el campo,⁽⁴⁹⁾ había una distribución bastante pareja de fincas tituladas y no tituladas, y los factores importantes que afectaban los valores de la tierra parecían tener igual influencia en la tierra cultivada como no cultivada. Para poder determinar si realmente había una verdadera diferencia entre los valores de la tierra titulada y no titulada se obtuvieron datos de las fincas estudiadas sobre la cantidad de dinero pagado tanto para las tierras tituladas y las no tituladas durante los 10 últimos años (1960-1969). Los resultados de los análisis del valor de la tierra se muestran abajo e indican que excepto en la zona de Nicoya las diferencias entre los valores de la tierra titulada y no titulada son reales (es decir, no se deben a la casualidad).⁽⁵⁰⁾

(49) Véase Parte II, Sección A para la descripción de las 5 zonas estudiadas.

(50) Examen F. del Análisis de Variables.

ZONAS:	Pital, San Carlos	Nicoya Guanacaste	Valle de Coto Brus	Pacífico Central Parrita Quepos
	Promedio valor/mz.	Promedio valor/mz.	Promedio valor/mz.	Promedio valor/mz.
1960-1965				
Fincas Tituladas	¢ 814	¢ 616	n. d.	n. d.
Fincas sin Título	¢ 461	¢ 357	n. d.	n. d.
1966-1969				
Fincas Tituladas	¢ 1,746	¢ 511	¢ 676	¢ 1,054
Fincas sin Título	¢ 910	¢ 434	¢ 208	¢ 871

Fuente: Estudios en el campo del Proyecto de Derecho Agrario 1969-1970. IBM printout. Ver Parte II. Valores con el precio promedio por manzana pagados por la tierra durante el tiempo indicado.

Suponiendo que la diferencia entre los valores de tierras tituladas y no tituladas se debe en gran parte a la presencia o ausencia de título, los factores del valor de la tierra no titulada (derecho consuetudinario de propiedad) exigen un examen más profundo.

Durante los primeros años que el colonizador ha ocupado la tierra como suya y está en el proceso de limpiarla, tiende a medir sus derechos en términos del valor de las mejores que ha hecho en la tierra tales como la del trabajo puesto en la limpieza de la misma, la construcción de casas y cercas y las siembras de productos y pastos. En las primeras etapas del desarrollo de la finca el colonizador tiende a evaluar sus derechos casi en su totalidad, en términos del trabajo que ha invertido.

Después de que el colonizador ha estado en posesión por algún tiempo, o una vez que el colonizador original vende sus derechos a tercero, la medida económica de los derechos de propiedad, tiende a incluir el valor del "derecho a título" la tierra además del valor de las mejoras. En esta etapa el agricultor empieza a valorizar sus derechos más en términos de un activo o bien

de capital que en términos del valor invertido por el trabajo. Cuando el terreno ha sido volteado y cosechado por varias generaciones el contenido económico de los derechos consuetudinarios de propiedad se inclinarán pues, a aproximarse a aquéllos de los terrenos debidamente titulados. Por ejemplo en Nicoya donde la actividad de la colonización espontánea ocurrió entre 1880 y 1930 y donde el período promedio de posesión de las fincas⁽⁵¹⁾ es de 17 años, (aproximándose al promedio de 18 años que se encontró en la Meseta Central), el valor de la tierra titulada es apenas un poco mayor que la del valor de la tierra no titulada. A la inversa, en las áreas más nuevas, como la de San Carlos, el Valle de Coto Brus y la zona del Pacífico Central donde el promedio del período de posesión de fincas es entre 7 y 13 años (San Carlos: 13 años; Valle de Coto Brus: 7 años, zona de la costa del Pacífico: 9 años), el valor de la tierra titulada es casi el doble del que tiene la tierra no titulada.

Resumiendo, el contenido económico del derecho consuetudinario de propiedad (tierra sin titular) varía según el estado de desarrollo de la finca. Durante las primeras etapas del desarrollo, —etapa de limpieza— el valor de los derechos del agricultor en la tierra tienden a reflejar el valor del trabajo invertido en su limpieza más el valor de las mejoras en ella. Y puesto que los materiales para construcción pueden ordinariamente obtenerse de la propia finca, el valor de estas mejoras es primordialmente el valor del trabajo invertido. Este concepto está expresado en la frase “derechos de trabajo” usado por los agricultores rurales para describir sus derechos en la tierra especialmente en las nuevas áreas donde se está llevando a cabo la colonización espontánea. Una vez que el terreno ha sido limpiado y cultivado por varias generaciones, el simple transcurso del tiempo tiende a consolidar los derechos consuetudinarios de propiedad. Empiezan a reflejar no solamente el valor del “derecho a titular” la tierra bajo el procedimiento de

(51) El período promedio de posesión de una finca fue medido promediando el período de tiempo que cada parcela había sido poseída en relación con el área respectiva. Así, si un agricultor adquiría la parcela 1 (10 mz.) en 1930, la parcela 2 (100 mz.) en 1960, y la parcela 3 (20 mz.) en 1965, su período de posesión promedio de la finca en 1970 es:

$$\frac{10 \text{ mz} \times 40 \text{ años} + 100 \text{ mz} \times 10 \text{ años} + 20 \text{ mz} \times 5 \text{ años}}{\text{área total (130 mz)}} = 11.5 \text{ años}$$

El período promedio de posesión de fincas para una zona dada es el promedio entre todas las fincas estudiadas en esa zona.

información posesoria pero también el valor de la tierra como bien de capital. Así pues los valores de la tierra cambian del valor del trabajo invertido al valor del ingreso futuro que puede ser producido por la tierra si se hacen ciertas inversiones como la de trabajo y la de gastos de capital para necesidades técnicas. Este cambio será acompañado por más seguridad en los planes del dueño —que es lo mismo que decir que el dueño tiene mayor seguridad en la tenencia. Así pues, con excepción de las áreas que han sido cultivadas por un período relativamente largo, el título completo a la propiedad de la tierra significa que el valor de la tierra así titulada será sustancialmente más grande que el valor de la tierra no titulada. El valor de la tierra titulada incorpora el concepto de tierra como un bien de capital (un ingreso futuro proveniente de la tierra) así como el valor de la seguridad de tenencia más alta.

F. Seguridad de Tenencia

1. Posesión con Título Inscrito en el Registro de la Propiedad

El aspecto subjetivo de la seguridad de la tenencia se define como la confianza que el propietario tiene de que posee derechos exclusivos en la tierra y que el Estado y la ley protegerán su posesión cuando sea amenazada por terceros. El aspecto objetivo de la seguridad de la tenencia es pues el reconocimiento que la ley, otros individuos y grupos (como los bancos) le darán al derecho que el poseedor alega tener sobre la tierra.

Generalmente la presencia o ausencia de seguridad en la tenencia se determina según el poseedor tenga o no inscritos en el Registro sus derechos de propiedad. Esto al menos es cierto en Costa Rica porque el poseedor recibe la mayor protección y beneficios de su dominio únicamente cuando su título a la tierra está registrado.⁽⁵²⁾ Así que si no ha inscrito su título, su posición legal es vulnerable a una reclamación de otra persona que pueda probar,

(52) Pero el Código Civil no requiere que la propiedad sea registrada en el Registro para ser protegida; la propiedad de tierras sin titular será protegida por la ley siempre que no existan terceros que reclamen su propiedad sobre la misma tierra y prueben un mejor derecho a través de un título inscrito en el Registro.

por medio de un título inscrito, derechos sobre la misma tierra. El tipo más alto de seguridad de tenencia se logra pues cuando el dueño puede mostrar título para su tierra, registrado en el Registro de la Propiedad. Debe también notarse que las instituciones bancarias y los prestamistas no aceptan garantías hipotecarias al menos que los derechos de la tierra estén registrados en dicho Registro. Esto no es porque la tierra sin título no pueda ser hipotecadas. Es porque una hipoteca no puede ser inscrita en el Registro a menos que los derechos de la tierra también estén registrados; y a menos que un banco pueda registrar sus intereses hipotecarios en el Registro no tiene ninguna forma de protegerse en caso de que el dueño haya hipotecado la misma tierra a otra persona.

2. Seguridad de la Tenencia y Tierra no Titulada (Derecho Consuetudinario de Propiedad)

La presencia o ausencia de un título inscrito en el Registro de la Propiedad no es un indicador adecuado de que si la finca operadora tiene o no lo que nosotros hemos definido como seguridad de la tenencia. Seguridad de la tenencia es un concepto relativo; no existe ni deja de existir simplemente. Puede haber más o menos seguridad de la tenencia dependiente de la naturalza de los derechos del operador de la tierra. La extensión o grado en que esté presente la seguridad de la tenencia, en el caso de derechos consuetudinarios de propiedad, depende de los siguientes factores: el período de posesión de la tierra, si el agricultor operante compró sus derechos o los adquirió por posesión directa o denuncia, si existe o no un plano catastrado, si la tierra de las fincas adyacentes tiene título,⁽⁵⁴⁾ si la tierra ha sido declarada para fines fiscales y si la tierra está o no está en proceso de ser titulada.⁽⁵⁵⁾

(53) La prueba de propiedad puede ser hecha en un procedimiento de información posesoria o a través de un título no inscrito pero inscribible.

(54) Irónicamente la presencia de tierra titulada adyacente a tierra sin titular algunas veces tiene un efecto negativo en la seguridad de la tenencia del propietario como tierra no titulada. En disputa sobre linderos entre propietarios con tierra titulada y no titulada, el que tiene titulada generalmente gana porque en la práctica la ley tiende a dar mayor credibilidad al propietario con título completo.

(55) Los procedimientos de titulación por información posesoria pueden durar hasta 3 a 4 años para completarse.

Para ilustrar el concepto de que la seguridad de la tenencia puede encontrarse en menor o mayor grado, aparte de la presencia de título completo sobre la tierra, el estudio escogió un simple expediente que asigna diferentes niveles o grados de seguridad de tenencia a dueños con tierras sin titular en base a diferentes clases de evidencia documentaria de posesión. El sistema de clasificación usado es un compuesto tanto de la jerarquía o grado de seguridad atribuida a estos documentos por los dueños entrevistados y el reconocimiento que el Derecho Costarricense da a éstos en la realidad. Indudablemente hay otros factores que componen lo que nosotros hemos resumido como seguridad de la tenencia, que no están reflejados en este esquema de clasificación de documentos. No obstante, dicho esquema es razonable y puede ser justificado tanto sobre bases legales como en la observación personal. El esquema de clasificación aquí se muestra para poder ilustrar las diferentes jerarquías de derechos consuetudinarios de propiedad. El propósito funcional de esta clasificación se verá en la Parte II de este reporte, donde la seguridad de la tenencia se analiza como una variable que afecta al desarrollo de la finca.⁽⁵⁶⁾

Las principales clases de prueba documental de posesión que fueron encontradas en los estudios hechos por el Proyecto de Derecho Agrario se enumeran más abajo seguidas de una breve explicación del valor desde el punto de vista de la seguridad que se confieren. (Ver Tabla 1).

a. Recibos de Impuesto Territorial

La ley exige que todos los terratenientes, con o sin título paguen el Impuesto Territorial.⁽⁵⁷⁾ Los agricultores que han decla-

(56) Para utilizar el análisis de regresión múltiple, el variable independiente "seguridad de la tenencia" debe ser expresado en más de 2 valores. Así, si la seguridad de la tenencia solo tenía 2 valores, titulada y no titulada (1 y 0), no habrá ninguna manera, en un análisis de regresión múltiple, de mostrar que el rendimiento de la finca *varía* con la seguridad de la tenencia, o que la seguridad de la tenencia *varía* con algún otro variable independiente que afecte la explotación de la finca.

(57) Ley de Impuesto Territorial N° 27 de 2 de marzo de 1939 y sus reformas; Ley N° 2973 de 20 de diciembre de 1961; Ley de Declaración Jurada de Bienes Inmuebles, N° 3026 de 11 de setiembre de 1962, especialmente el Art. 1. El Impuesto Territorial se impone en el valor de la tierra y sus mejoras. Todos los terratenientes deben declarar su tierra, pero si la finca es evaluada en menos de ₡ 10,000.00 está eximida del impuesto. Las tarifas son:
₡ 3.00 por mil para valores entre 1,000 y 250,000;
₡ 5.50 por mil para valores entre 250 mil y 500 mil;
₡ 8.00 por mil para valores entre 500 mil y 3 millones;
₡ 10.50 por mil para valores que exceden de 3 millones.

rado su tierra para propósitos fiscales están anotados en Tributación Directa como dueños; una copia de la declaración para fines del impuesto se le devuelve al terrateniente. Los agricultores que realmente han pagado sus impuestos territoriales consideran que sus recibos de impuestos son una clase de título a su tierra. En el caso de que sus derechos de propiedad sean amenazados. Los agricultores no tardarán en ir al agente de policía más cercano en solicitud de ayuda, usando sus recibos del impuesto como prueba de sus derechos. Pero estrictamente hablando la ley no considera los recibos de impuestos como prueba de propiedad.⁽⁵⁸⁾

b. Carta-Venta Privada

La carta-venta privada prueba un contrato de venta de la tierra. Típicamente la carta-venta privada se prepara en un pedazo de papel cualquiera dando la descripción de la tierra, los nombres del comprador y del vendedor, el hecho de que la tierra se vende libre de gravámenes y la fecha de la venta. Se firma por las partes pero generalmente sin testigos. El valor legal de la carta-venta privada se limita a la simple prueba de que ocurrió la venta. Los Tribunales en general dan poco valor a la carta-venta privada a menos que haya sido autenticada por un notario. Para autenticar la carta-venta el comprador lleva el documento al notario quien certifica que la carta-venta existió a partir de esa fecha (aunque la carta-venta tenga una fecha anterior). La autenticación da así a la carta-venta privada una fecha cierta, que las Cortes reconocen para propósitos de establecer el período de tiempo en que el comprador ha estado en posesión de la tierra.⁽⁵⁹⁾

Si la carta-venta privada ha sido atestiguada por dos o más personas su valor como prueba aumenta.⁽⁶⁰⁾ En todo caso la carta-venta privada califica como justo título puesto que se propone mostrar que el comprador compró o adquirió la tierra de buena fe, creyendo que el vendedor era el verdadero dueño. La carta-

(58) El demandante en un procedimiento de titulación por información posesoria, debe haber declarado su tierra para propósitos de impuestos para poder recibir el título. Los requisitos de declaración del impuesto se imponen como medio para administrar el impuesto más bien que como prueba de reclamarse su propiedad.

(59) Código Civil, Art. 742.

(60) Código Civil, Arts. 750-751.

venta privada puede ser considerada desde un punto de vista práctico como la categoría más baja de título o al menos el de menor valor.

c. Documentos notarizados

Hay varias clases de documentos que cuando debidamente notarizados aumentan su valor como evidencia de posesión.

1) Carta-Venta Protocolizada

Este documento es lo mismo que una carta-venta privada excepto que las partes de la venta han formalizado su transacción ante notario, quien a su vez registra la venta en su protocolo.⁽⁶¹⁾ Cuando la venta de la tierra ha sido formalizada ante Notario la carta-venta se torna en un documento público de registro (protocolo) gozando de una presunción legal de validez. Las Cortes le dan más fuerza probatoria a una carta-venta protocolizada, en parte porque la presencia del Notario durante la formalización de la transacción disminuye las oportunidades de fraude, coacción, o falsedad.

2) Documento Notarizado de Derechos de Herencia

Un testamento que ha sido debidamente notarizado puede servir después de muerto el testador, como prueba documental de la propiedad de los herederos designados. Dicho documento es particularmente útil cuando los herederos promueven el procedimiento de información para obtener título inscribible.

Suponiendo que el agricultor no tiene título a su tierra y muere sin dejar testamento, su familia puede ir al Juzgado para obtener un reconocimiento legal de su status como heredero. En este caso el Juzgado determina quiénes son los herederos abintestato (declaratoria de herederos) y decreta que dichos herederos tienen derecho a una porción determinada de la propiedad del fene-

(61) Los Notarios pueden solamente tener un protocolo a la vez. Cuando todas las páginas de su protocolo han sido llenadas, éste debe enviarse a los Archivos Nacionales para su archivo permanente.

cido. Puesto que no hay título legal, esto es, no hay propiedad probada, el Juzgado solamente puede distribuir aquellos derechos que el fallecido pueda haber tenido. No obstante los herederos legales pueden notarizar la declaratoria del Juzgado y usar este documento público como prueba de sus derechos en un futuro procedimiento de titulación.

d. Plano Catastral

Es un paso importante en el proceso para asegurar más los derechos sobre la tierra. Una vez que el plano catastral ha sido registrado en la Oficina de Catastro, el dueño se siente razonablemente seguro acerca del tamaño y linderos de su propiedad. Los mapas de reconocimiento son de particular valor en las nuevas áreas donde la colonización espontánea está activa, como medio de defenderse contra las incursiones. La observación personal indica que los ocupantes que han levantado un plano catastral sobre su tierra se sentían considerablemente más confiados de su propiedad que los dueños que no lo habían hecho.

En realidad el plano catastral es también importante para obtener título de la tierra; los Tribunales no pueden decretar título en el procedimiento de información posesoria sino hasta que se haya hecho un plano de la tierra.

e. Sumario

El agricultor quien ha tomado posesión de tierras de la reserva nacional, denuncia su tierra como dueño pero no tiene documentos para probarlo, está obviamente en una posición de menos seguridad que el agricultor que ha comprado los derechos consuetudinarios de propiedad de otro agricultor y tiene una carta-venta para probar su posesión. Si la carta-venta ha sido notarizada y registrada en el protocolo el agricultor puede estar aún más confiado de sus derechos. El agricultor que tiene tanto la carta-venta y el plano catastral de su tierra está aún en mejor posición de seguridad de tenencia.

Para adquirir mayor visión del concepto de seguridad de la tenencia, el Proyecto de Derecho Agrario ha clasificado estos

diferentes niveles de seguridad de tenencia según el valor de seguridad de los documentos de evidencian los derechos del propietario. Para poder medir y comparar los efectos económicos de estos diferentes niveles de seguridad de la tenencia, se le fueron asignados valores a cada uno o combinación de documentos que tenía cada dueño. Los valores fluctúan del 1 al 5.⁽⁶²⁾

(62) Una clasificación algo diferente se le dio a las fincas estudiadas en las zonas 2 y 5 para poder reflejar una característica especial de la seguridad de la tenencia que se observó en esas áreas. En la zona 4 (Valle de Coto Brus), los valores fluctúan de 1 a 6, con el valor 6 representando tanto las tierras parcialmente tituladas como aquellas con título completo. En la zona 5 Parrita-Quepos, los valores también fluctúan de 1 a 6, pero el valor representa tierra parcialmente titulada y 6 representa la completamente titulada.

Parte III

A. Metodología

1. Selección de las zonas de estudio

El objeto de este estudio es estudiar la relación entre algunos conceptos y prácticas legales que afectan la seguridad de tenencia de la tierra y los problemas que originan en el desarrollo económico de la agricultura. El estudio también trata de determinar la naturaleza y la intensidad con que algunas prácticas legales que se vuelven actuales sustituyen, en un operacional, la ley escrita, cuando esta última es inadecuada para la regulación del comportamiento económico.

Tomando en cuenta la posibilidad de que tanto estas prácticas legales en sí como sus efectos en la seguridad de la tenencia puedan ser diferentes en diferentes áreas del país se decidió que los estudios de campo debían comprender una amplia gama de zonas geográficas con diferencia en el uso de la tierra, en los cultivos principales, en infraestructura, clima, y en el grado de desarrollo de la agricultura. La edad de la zona, en términos del tiempo transcurrido desde su colonización, también se consideró.

Se escogieron 5 zonas para la encuesta: una en las llanuras del noreste de San Carlos en la Costa Atlántica; una en la parte central de la Península de Nicoya; una en la parte oeste de la Meseta Central cerca de la ciudad de Alajuela, y el poblado de Atenas; una en el Valle de Coto Brus en la parte sur de Costa Rica cerca de la frontera con Panamá y una en el Pacífico, al sur de San José, cerca de los pueblos de Quepos y Parrita.

2. Selección de las unidades de análisis

No existía información disponible de donde pudiera diseñarse una muestra al azar de las fincas en cada zona. Se hizo por lo tanto necesario tomar un censo completo de todas las fincas de

cada una de las zonas seleccionadas como un prerequisite para el diseño de la muestra al azar. La variabilidad en el tamaño de las fincas se tomó como el determinante principal del tamaño de la muestra en cada zona, porque esta variabilidad en general indica la variabilidad que puede esperarse en la producción e ingresos de cada finca.

Se escogieron un total de 195 fincas que se distribuyeron de la siguiente manera: San Carlos 45, Nicoya 37, Atenas 49, Coto Brus 32, y Parrita 31. Se llenó un cuestionario en cada finca y con la información así obtenida se llevó a cabo un análisis estadístico que consistió principalmente de regresiones y correlaciones.

B. Descripción de las zonas de estudio

1. La zona de San Carlos

a.—Descripción física

El área estudiada se localiza en las llanuras del noreste de San Carlos en la costa Atlántica, y su altitud varía entre 200 y 400 metros. Hay una carretera transitable durante todo el año entre la capital del Cantón, Ciudad Quesada, y Pital, que es un poblado de cerca de 2000 habitantes y está localizado en la parte sur del área de estudio. La topografía es bastante plana con algunas pequeñas colinas, pero las condiciones del suelo son en general malas. La precipitación en esta zona tiene un promedio de entre 2000 y 4000 mm. por año. Durante la mayor parte del año, los caminos que atraviesan varias porciones de la zona de estudio son intransitables excepto a caballo o en tractor. Pital tiene una agencia del Banco Nacional y una Agencia del Consejo Nacional de Producción que cuenta con una bodega en donde los agricultores pueden vender sus productos al precio de sustentación en cada caso. Además, hay varios establecimientos en donde puede adquirirse maquinaria, fertilizantes y semillas.

b.—Tamaño de fincas, estructura de la tenencia y uso de la tierra

i. Tamaño de fincas

El área de estudio cuenta con aproximadamente 350 fincas y, basándose en una muestra del 13% (45 fincas), el tamaño promedio de las fincas es de 114 mz. El tamaño de la finca en la muestra varió de entre 0.5 mz. y 725 mz. y la desviación standard fue de 174 mz. Las 3 fincas más grandes (725 mz., 623 mz. y 550 mz. respectivamente) se encontraban a menos de 10 km. de Pital, pero hay también un número considerable de fincas grandes localizadas en el área más remota del área del estudio, y son estas fincas cuyo tamaño varía entre 75 y 400 mz. las que causan que el tamaño promedio de finca en esta zona sea bastante alto.

Los 45 finqueros entrevistados en la zona de Pital eran propietarios, aún cuando sólo 21, o sea 47% tenían título registrado en el Registro de la Propiedad. Otras 7 fincas, o sea 15% tenían parte de su tierra titulada, resultando por lo tanto que el 17 ó 38% no tenían título. Las fincas tituladas o parcialmente tituladas son en general más pequeñas que las fincas sin título y tienden a localizar más cerca de Pital a orillas de caminos transitables durante todo el año. Por lo tanto, y de acuerdo a la muestra, el tamaño promedio de las fincas tituladas fue de 89 mz. comparado a 127 mz. como promedio para las fincas sin titular. En términos de área, la muestra indica que aproximadamente 50% de la tierra en la zona tiene título. El mayor tamaño de las fincas sin titular refleja en general el hecho de que son de reciente formación en tierras de las reservas nacionales a través de colonización espontánea; la mayor parte de estas fincas sin titular tienen todavía una gran porción de su área cubierta por montaña.

ii. Estructura de la tenencia

Aún cuando todas las fincas contenidas en la muestra eran operadas por su dueño, había 10 operadores, o sea 25%, que estaban trabajando tierra adicional, bajo alguna forma de aparcería, especialmente usando la forma de "a medias". La forma de explotación en sociedad, se emplea principalmente como un medio

para compartir las necesidades de capital para comprar la tierra y el ganado. En general cuando se usa este tipo de asociación dos o más finqueros son los dueños de la tierra (o derechos de posesión) y del ganado, aún cuando generalmente sólo uno de los socios aporta el efectivo o el ganado, mientras que el otro permanece en la finca como administrador. La forma "a medias" se encuentra tanto en actividades agrícolas como en operaciones ganaderas. En el caso de operaciones agrícolas, este tipo de asociación se encuentra con más frecuencia cerca de los poblados, y surge porque el operador no posee suficiente tierra propia para cultivar y busca entonces un vecino dispuesto a ceder 1 ó 3 mz. de su tierra a cambio de un 50% del producto neto que se vende. En el caso de operaciones ganaderas "a medias", este tipo de sociedad surge generalmente porque tiene potrero en exceso mientras que otro no posee suficiente tierra para mantener su ganado. El finquero con exceso de tierra en potrero, permite que el ganado del otro pastero en su finca (alquila el potrero) a cambio de un 50% de las crías nacidas durante el tiempo en que la sociedad esté vigente. Este tipo de asociación se aproxima más a una sociedad en el sentido usual de la palabra, que la forma de "a medias" en el caso de actividades puramente agrícolas, porque en el primer caso ambos participantes tienen poder de regateo muy similar. El operador de una finca con insuficiente ganado para sus potreros puede sugerir este tipo de sociedad de la misma manera que lo haría el operador con insuficiente potrero para su ganado. Las operaciones ganaderas "a medias" se encuentran con más frecuencia entre finqueros grandes o de mediano tamaño.

Además de la sociedad en el sentido usual de la palabra, y de las operaciones "a medias", ocasionalmente se observan casos de arrendamiento. En las actividades agrícolas, el arrendamiento se encuentra con más frecuencia en el cultivo de la piña, tal vez porque este cultivo tiene un valor de mercado más alto que la mayoría de los cultivos de la zona. El precio del alquiler se aproxima a 75 colones por manzana por cultivo. Se encontraron también casos de arrendamiento de derechos de pastoreo, en donde los operadores de fincas con suficiente pasto alquilan potrero a un vecino en base a 7-9 colones por cabeza por mes.

iii. Uso de la tierra

En términos del uso de la tierra, la muestra indicó que únicamente el 5% de la tierra está en cultivos, el 53% está en montaña o en charral. El porcentaje relativamente alto de tierra en montaña se debe principalmente a que hay fincas grandes sin título que han sido establecidas recientemente en las partes más remotas de la zona. Sin embargo, un número pequeño de fincas con títulos tienen una proporción considerable de su área también cubierta de montaña. La mayoría de la tierra en potrero y un poco más de la tierra en cultivo se encuentra en fincas tituladas. Aún cuando la cantidad de tierra en cultivo es baja en esta zona, los productos agrícolas representan el 28% de la producción total de esta zona. Los principales cultivos de esta zona en orden de importancia son: piña, arroz, maíz, yuca, café (de baja calidad) y frijoles. Un pequeño número de fincas tienen operaciones ganaderas en gran escala y es debido a esto que un porcentaje alto (72%) de la producción de esta zona se atribuye a operaciones de lechería.

2. La zona de Nicoya

a.—Descripción física

La zona estudiada comprende 2 áreas pequeñas localizadas en la parte central de la Península de Nicoya. Una de estas zonas está localizada en el cantón de Santa Cruz a menos de 15 km. de la ciudad de Santa Cruz. La segunda zona está localizada más al sur, cerca de la ciudad de Nicoya. Las dos zonas cuentan de una buena red de caminos transitables durante todo el año. Los servicios bancarios y de mercadeo están relativamente bien desarrollados. En ambas zonas se encuentran terrenos moderadamente quebrados pero la mayoría de la tierra es bastante plana. Lluve regularmente durante aproximadamente 6 meses al año pero durante la última mitad de la estación seca el agua para el ganado se vuelve escasa. Según un mapa del suelo recientemente publicado y que cubre esta zona, cerca del 15% de los suelos son buenos y pueden usarse en cultivos intensivos, pero el restante 85% es suelo apto únicamente para pastoreo de baja calidad.

b.—Tamaño de fincas, estructura de la tenencia y uso de la tierra

i. Tamaño de fincas

Dentro de las dos zonas que comprenden la muestra hay 211 fincas. Basándose en una muestra de 18% (38 fincas), el tamaño promedio de finca es de 108 mz. Una finca en la muestra tenía 217 mz. y si el efecto de esta finca sobre el tamaño promedio se elimina, este promedio baja a 50 mz. (la desviación standard fue de 59 mz.). Aún cuando el número de fincas en esta zona está aumentando principalmente debido a la fragmentación por herencia, el tamaño promedio de las fincas está aumentando también, lo que sugiere que también está ocurriendo un proceso de consolidación de tierras. Cerca de la mitad de las fincas contaban con entre 3 y 7 parcelas que habían sido adquiridas principalmente por medio de compra. El período promedio de posesión fue de 17.3 años.

ii. Estructura de la tenencia

Aproximadamente $\frac{2}{3}$ de las fincas en la muestra no tenían título. A diferencia de la zona de San Carlos las fincas sin título en Nicoya son las fincas más pequeñas. Así por ejemplo, el tamaño de las fincas sin título en la muestra fue de 39 mz. (mediana 20 mz.) mientras que el tamaño promedio de las fincas con título fue de 256 mz. (mediana 75 mz.). En términos de área, casi el 75% de la tierra en la muestra tenía título.

En la zona de Nicoya, el arrendamiento y la aparcería son bastante comunes. Además de trabajar su propia tierra, 13 de 38 operadores de finca (33%) estaban trabajando tierra en sociedad o bajo alguna forma de arrendamiento o aparcería. La forma más común de asociación es aparcería en actividades agrícolas ya sea "a medias", "a tercias", o "a quintas" (el dueño obtiene 50%, 33%, 20% respectivamente del producto neto). Bajo algunos de este tipo de asociaciones, particularmente de la variedad "a medias" el operador trabaja en condiciones de bastante igualdad con el dueño de la tierra y este tipo de asociación se aproxima a la sociedad en el sentido usual de la palabra. El arrendamiento

también se usa (el alquiler es de 100 colones por mz. por periodo o por cultivo aproximadamente) especialmente en cultivos anuales, tales como arroz y frijoles en parcelas pequeñas. Una forma indirecta de alquiler también existe y se llama "esquilme" en donde el operador paga el alquiler limpiando la tierra cuando ésta está en charral y dejando el área sembrada de pasto después de haber sembrado y recogido 1 ó 2 cosechas. Finalmente asociaciones de tipo sociedad o "a medias" se usan ocasionalmente en operaciones ganaderas. En la mayoría de los casos, son los pequeños finqueros con insuficiente tierra propia los que usan la aparcería y el arrendamiento en cultivos anuales. Las operaciones ganaderas a medias o en sociedad las usan con más frecuencia los finqueros medianos o grandes como una manera de compartir las necesidades de capital para la formación del ható.

iii. Uso de la tierra

La ganadería es la actividad más importante de la zona de Nicoya y 58% del área en la muestra está en pasto (la mayor parte en potrero natural), 6% está en cultivos anuales, 28% en charral y tierra sin cultivar y 8% en montaña. Las fincas grandes tituladas son invariablemente fincas ganaderas o de lechería, mientras que las fincas más pequeñas y sin título tienen un uso de la tierra más intensivo en cultivos anuales, parte de los cuales se vende y parte se consume en la finca. Los principales cultivos anuales en esta región en orden de importancia son: arroz, maíz y frijoles. Entre ellos representan el 26% del valor total de la producción agrícola de una finca promedio en la muestra. El restante 74% provenía de operaciones ganaderas o de lechería.

3. La Meseta Central (Guácima-Atenas)

a.—Descripción física

Dos áreas pequeñas a 15 km. una de la otra comprenden la tercera zona de estudio. Ambas áreas están localizadas en la parte oeste de la Meseta Central cerca de la ciudad de Alajuela y el poblado de Atenas. El ferrocarril entre San José y Puntarenas atraviesa parte de la zona. La zona cuenta con caminos transitables

todo el año algunos de los cuales están pavimentados. Debido a la proximidad de Alajuela a San José, los servicios bancarios y de mercadeo en esta zona son los más desarrollados de las 5 zonas estudiadas. El acceso a los servicios técnicos del Consejo Nacional de Producción y del Ministerio de Agricultura, así como también de algunas firmas comerciales agrícolas es mucho más fácil en esta zona que en las otras estudiadas. La topografía en parte de la zona (cerca de Guácima y Turrúcares, Alajuela) es generalmente plana, con algunas colinas. En la mayor parte del área sin embargo, el terreno es bastante quebrado. Cerca de Atenas, una zona de terreno bastante quebrado, los suelos son lateríticos (series Aguacate y Grecia) y en las partes más planas cerca de Alajuela los suelos son de mayor calidad y han sufrido menos la erosión, pero en la mayor parte del área la erosión es considerable. La precipitación varía entre 2 mil y 4 mil mm., y la mayor precipitación ocurre entre los meses de julio y diciembre.

b.—Tamaño de la finca, estructura de la tenencia y uso de la tierra

i. Tamaño de finca: fragmentación y consolidación de la tierra

Las dos áreas que forman la tercera zona de estudio contienen aproximadamente 306 fincas y según una muestra del 16% (49 fincas) el tamaño promedio de fincas fue 15.6 mz. El tamaño de las fincas en la muestra varió entre 1 y 121 mz. y 19 fincas en la muestra o sea 38% tenían menos de 5 manzanas. Aún cuando todavía está ocurriendo fragmentación por herencia, su efecto parece cancelarse por la consolidación de fincas pequeñas en fincas más grandes. Una de las razones que explica este proceso de consolidación, es el rápido aumento del valor de la tierra en esta zona durante los últimos 10 años. Los finqueros dueños de pequeñas parcelas y que no pueden obtener un ingreso adecuado de su tierra, se ven tentados a venderla debido a su precio alto y de emigrar a otra parte. Otro ejemplo que muestra una tendencia hacia una consolidación neta de tierra en esta zona es el hecho de que 13 fincas en la muestra (26%) añadieron un promedio de 16 mz. a la finca original durante los últimos 10 años. Por otro

lado, durante el mismo período, hubo sólo 7 fincas en la muestra (12%) que fueron adquiridas por medio de regalo o herencia bajo condiciones que sugieren fragmentación o subdivisión de una finca mayor. Además hubo 4 casos donde la parcela de tierra heredada se agregó a una finca ya existente, por lo tanto aumentando el tamaño de la finca.

ii. Estructura de la tenencia de la tierra

De las 49 fincas en la muestra, sólo una no tenía título registrado en el Registro de la Propiedad. Esta finca sin titular era una parcela de 1 mz. que había sido adquirida a través de herencia hace más de 40 años. Para los propósitos de este estudio la zona 3 se considera como totalmente titulada.

En la muestra de 49 fincas, 11 de los operadores (22%) estaban trabajando tierra adicional por medio de sociedad, arrendamiento o varias formas de aparcería ("a medias", "a tercias", y "a quintas"). Las aparcerías en forma de "a medias" y "a tercias" son las más frecuentes, y las usan los finqueros que tienen insuficiente tierra propia. La sociedad que se encuentra ocasionalmente por lo general involucra a fincas de mayor tamaño.

iii. Uso de la tierra

La muestra de las 49 fincas indica que el 22% de la tierra está siendo cultivada actualmente, 76% está en potrero natural y mejorado y 2% está sin cultivar o en montaña. Los principales cultivos en la zona en orden de importancia son: caña de azúcar, café, maíz, frijol, tabaco, maní y tomate. Según la muestra estos cultivos representan el 71% de la producción total para una finca promedio en la zona.

4. El Valle de Coto Brus

a.—Descripción física

El Valle de Coto Brus se encuentra en la parte sur de Costa Rica cerca de la frontera con Panamá. La altura del Valle varía

entre 2 mil pies en la parte norte y 4 mil pies en la parte sur. El Valle está rodeado por la Cordillera de Talamanca y las montañas de la costa del Pacífico. La única carretera con que cuenta el Valle une la carretera Interamericana, a la altura de Paso Real con San Vito y es transitable en jeep durante solamente 6 meses del año. Las dos áreas de estudio que comprenden o que forman esta zona, cubren la mayor parte del Valle a lo largo de la carretera citada. San Vito, que es el pueblo más grande en el Valle queda en la parte sur de éste.

Coto Brus se empezó a colonizar a principios de 1950 en su parte sur, cerca de San Vito por una colonia italiana que recibió del gobierno de Costa Rica una concesión de tierra bastante grande. En esa misma época, finqueros costarricenses en busca de nueva tierra comenzaron a emigrar al Valle. La mayor parte de la tierra arable en la parte sur del Valle, ya estaba en manos privadas cuando los colonizadores nativos llegaron. Sin embargo, este hecho no amedrentó a los colonizadores nativos que fueron atraídos a esta región por la publicidad que se le dio a la nueva colonia italiana y buena parte de ellos se asentaron en las 10 mil hectáreas que habían sido dadas a la colonia como reserva. Como resultado, un problema serio de precarismo se formó que todavía no ha sido resuelto. Las partes central y norte del Valle donde está localizada el área de estudio, casi no ha sido afectada por este problema de precarismo porque estas tierras cuentan con suelos de calidad relativamente inferior y están localizadas a una menor altura que la parte sur del Valle y por lo tanto nunca fueron adquiridas por grandes terratenientes antes de iniciarse el período de colonización.

Comparándola con las otras 4 zonas estudiadas, la actividad agrícola en Coto Brus es extremadamente atrasada y en su mayoría la agricultura que se practica es de subsistencia. La falta de una carretera transitable todo el año, de servicios bancarios, y el difícil acceso a servicios tecnológicos, son en gran medida responsables del bajo nivel de la actividad agrícola en la zona estudiada.

b.—Tamaño de fincas, estructura de la tenencia y uso de la tierra

i. Tamaño de fincas

De las 155 fincas contenidas en el área de estudio, 32 o sea 20% fueron seleccionadas para la encuesta. Según la muestra, el tamaño promedio de la finca es 80 mz. y varía entre 9 y 500 mz. (la desviación standard es 93 mz.). Las fincas más grandes en esta zona tienden a estar totalmente cubiertas de montañas y alejadas de la carretera que atraviesa el Valle, mientras que las fincas más pequeñas tienden a estar más cerca o junto al camino.

ii. Estructura de la tenencia de la tierra

Solamente 4 de las 32 fincas contenidas en la muestra tenían título de propiedad registrado en el Registro de la Propiedad. Esta proporción en la muestra la reafirma un estudio hecho de las listas del impuesto de camino del cantón de Coto Brus que mostraba que el 90% de las fincas inscritas para efecto del impuesto no tenían título de propiedad.

Una de las 4 fincas tituladas era la finca más pequeña en la muestra (9 mz.) y otra era la mayor (500 mz.) y las 4 promediaban 236 mz. Un poco más del 75% del área de las 32 fincas comprendidas en la muestra estaba sin titular.

Es muy difícil determinar cuántos de los operadores que no tenían título legal de su tierra eran precaristas en el sentido legal de ocupar tierras tituladas a nombre de terceras personas. Durante las entrevistas, algunos casos de precarismo en el área fueron mencionados por finqueros y hubo un caso sospechoso incluido en la muestra. Las entrevistas con el alcalde de Coto Brus en San Vito indican, sin embargo, que la mayor parte del problema de precarismo se encuentra en las partes altas en el sur del Valle y que los finqueros en las áreas estudiadas son colonizadores u ocupantes de terrenos del Estado, muchos de los cuales pueden establecer el período de posesión de 10 años que es necesaria para titular bajo el procedimiento de información posesoria. Por esta razón, los operadores entrevistados se considerarán como propietarios sin título legal.

De los 32 operadores entrevistados, 8 estaban trabajando tierra adicional bajo arreglos contractuales. Estos arreglos consistían de sociedades, aparcería "a medias", y el esquilme en donde el operador paga la renta limpiando la tierra y sembrando en ella pasto después de haberla usado durante 1 ó 2 cosechas para su propio consumo o para la venta. Ninguna de estas asociaciones o arreglos parece estar motivado por una falta de tierra como en el caso de la zona 3 (Meseta Central). En el caso de sociedades y aparcería "a medias" el operador y el dueño de la tierra parecen tener el mismo poder en el proceso de regateo para establecer la manera en que deben compartirse los costos de capital y mano de obra. En el caso del esquilme, el operador generalmente tiene su propia tierra en pastos, y desea suplementar su ingreso por medio de alguna actividad agrícola pero sin tener que pagar efectivo por el alquiler de la tierra o sin tener que compartir parte de la producción.

iii. Uso de la tierra

Según la muestra de 32 fincas, 15% de la tierra en fincas está siendo cultivada, 19% está en potrero natural, 34% en charral y 22% en montaña. Los cultivos principales en el Valle de Coto Brus son: arroz, maíz, frijoles y café. Un alto porcentaje de estos cultivos se consumen en la finca principalmente por la falta de caminos adecuados y por la escasez de mercados cercanos. Según la muestra, los cultivos anuales y perennes representan el 66% del valor total de la producción agrícola para una finca promedio en la zona.

5. Parrita-Quepos (Costa del Pacífico)

a.—Descripción física

La quinta zona estudiada está localizada en la costa del Pacífico, al sur de San José. Dos áreas pequeñas separadas entre sí por 25 km. forman la zona analizada. La altitud del área varía entre 500 y mil pies y recibe entre 2 mil y 4 mil mm. de precipitación durante la estación lluviosa (julio-diciembre). Hay una carretera transitable todo el año que rodea las dos zonas o las dos

áreas de estudio y hay otros caminos, algunos transitables en jeep, que penetran en la mayor parte del área. Existe una agencia del Banco Nacional en Parrita y en Quepos y el Consejo Nacional de Producción tiene también oficina y bodega en la zona. La mayor parte de la producción agrícola, incluyendo el ganado, se lleva a San José para venderlo.

La plantación de palma africana de la United Fruit Company que queda en las llanuras cerca del área estudiada, es una fuente de empleo continuo en la zona. Algunos de los operadores entrevistados fueron empleados de la Compañía y han comprado tierra de la Compañía o recibido pensiones también de la Compañía en la forma de pequeñas concesiones de tierras en las reservas que posee la Compañía.

Exceptuando los buenos suelos en las llanuras que ocupa la plantación de palma africana, los suelos al pie de las colinas son lateríticos y están sujetos a erosión severa. La mayor parte de las fincas entrevistadas estaban localizadas en terreno moderadamente quebrado y algunas pocas en terreno francamente quebrado.

b.—Tamaño de fincas, estructura de la tenencia y uso de la tierra

i. Tamaño de fincas

Las dos áreas que forman la quinta zona de estudio contienen 170 fincas. Se seleccionaron 31 fincas, o sea 19% para ser analizadas. Según la muestra, los tamaños de finca varían de 1 a 624 manzanas y el tamaño promedio de 66.5 mz. (la desviación standard es de 132 manzanas). Durante los últimos 10 años, ha habido una cantidad considerable de transacciones de tierra en la zona, particularmente entre los primeros colonizadores y los emigrantes más recientes venidos de otras áreas rurales de Costa Rica. Algunas de las parcelas más grandes acaparadas por los primeros colonizadores (parcelas de 200 manzanas) han sido vendidas en parcelas de tamaño pequeño y tamaño mediano a los inmigrantes más recientes. Sin embargo, la mayor parte de las fincas pequeñas se han agrandado y hay probablemente un proceso de consolidación neta de tierra. El tamaño promedio de la parcela original

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
adquirida fue de 56 manzanas, lo que se compara con un tamaño promedio de la parcela actual de 66.5 manzanas. Solo 4 de las 31 fincas entrevistadas eran de 5 manzanas o menores.

ii. Estructura de la tenencia

En la muestra de 31 fincas, ó sea 26%, tenían título registrado en el Registro de la Propiedad y otras 2 fincas tenían parte de su área con título, habiendo por lo tanto 21, o sea 68% sin titular. Las 3 fincas más grandes estaban tituladas o parcialmente tituladas y las fincas restantes tituladas, eran de tamaño mediano (entre 6 y 55 manzanas). Las fincas sin titular eran generalmente de tamaño mediano o pequeñas. Aún cuando un porcentaje alto de la finca no tenía título, es dudoso que alguna de ellas sea un caso de ocupación en precario (posesión de tierra legalmente titulada a nombre de terceras personas), con la posible excepción de varias fincas que pertenecieron a la United Fruit Company, (y pueden todavía estar tituladas a nombre de la Compañía). Una de las fincas tenía una porción de su área en disputa entre el operador en posesión y los herederos de una familia que reclamaban propiedad basándose en una vieja concesión (1800); en este caso está claro que los beneficiarios de la supuesta concesión de tierra nunca han ejercido posesión de la misma, y que durante los últimos 30 años, varios colonizadores se han asentado sobre esa tierra y eventualmente han vendido sus intereses al finquero que en el presente tiene la posesión.

De los 31 operadores entrevistados, 11 estaban trabajando tierra adicional por medio de asociaciones y contratos de diversas formas. De éstas, la más común es el arrendamiento con pago en efectivo (50 colones por manzana de cultivo) y el arrendamiento por medio de esquilme, en donde el pago se da en la forma de trabajo en la limpia de la tierra y en donde existe además la condición de que la tierra debe dejarse en potrero al final del período de arrendamiento. Los operadores que están arrendando tierra adicional, son en general dueños de pequeñas parcelas aunque se encontraron algunos casos en donde el operador que estaba arrendando tenía una parcela de tamaño mediano en pastos. En estos casos, los arrendatarios están dispuestos a usar el esquilme para sembrar arroz y frijoles porque la tierra puede ser bastante fértil

y porque su propia tierra está en potrero y no pueden ni quieren eliminar parte de sus potreros para sembrar.

iii. Uso de la tierra

La muestra de 31 fincas indica que el 19% de la tierra está siendo cultivada, 57% está en potrero natural o mejorado, 10% ha sido desmontada pero no está siendo cultivada y 14% está todavía en montaña. Los principales cultivos en esta región son: arroz, maíz y frijoles. Los cultivos anuales y perennes constituyen el 33% del valor total de la producción agrícola para una finca promedio en esta área.

Resumen

La zona de Pital, en San Carlos, está creciendo rápidamente. Está situada entre las regiones más desarrolladas de las llanuras de San Carlos y las zonas de colonización donde las tierras de reserva nacional están siendo asentadas por medio de la colonización espontánea. Los tamaños de las fincas son mayores que en el promedio para la nación y las fincas sin título, que están localizadas en las zonas de más reciente colonización, son en general mayores que las fincas tituladas.

A un pequeño número de fincas menores de 5 manzanas y los operadores de estas fincas, se ven forzados a trabajar como asalariados o a usar el sistema de aparcería con finqueros vecinos que tienen más tierra. Hay alguna evidencia de que existe un proceso de consolidación de tierra en esta zona; la mayor parte de los operadores entrevistados habían adquirido parcelas adicionales en los últimos años y sólo 3 habían vendido porciones de su finca (el tamaño promedio de la parcela original de los finqueros en la muestra era de 77 manzanas; el promedio actual del tamaño de las fincas en la muestra es de 117 manzanas). Las operaciones ganaderas constituyen casi $\frac{2}{3}$ de la producción de esta zona; pero los cultivos agrícolas son importantes tanto como fuente de ingreso como en el consumo.

Comparándola con otras regiones agrícolas de Costa Rica, San Carlos es una zona dinámica en donde los operadores tienden

a ser más innovadores, muestran mayor capacidad empresarial y trabajan con mayor ahínco en el desarrollo de sus fincas. Aún cuando muchos de los caminos en la zona son intransitables durante la mayor parte del año y aún cuando sólo un promedio del 52% del área de cada finca está siendo cultivada, el valor promedio de la producción agrícola ocupa el segundo lugar dentro de las zonas estudiadas. El objetivo principal de las gentes que emigran a esta zona, es la adquisición de tierra para el establecimiento de una finca. El tener que trabajar como asalariados parte del tiempo, la mayoría lo considera como una situación temporal y necesaria para generar el ingreso que les permita subsistir mientras la finca está en sus primeras fases de desarrollo. En esta zona, el 71% de todos los finqueros entrevistados, eran inmigrantes, y tenían como objetivo establecer fincas productivas. A diferencia de otras zonas, los inmigrantes han tenido suficiente éxito como para que sus objetivos les parezcan factibles de alcanzar. Sin embargo, sigue existiendo una diferencia entre el éxito obtenido y las aspiraciones que se mantienen y este desequilibrio es la fuente del dinamismo en esta zona.

La zona de Nicoya no es una zona de colonización. Ha sido totalmente asentada y cuenta con una buena red de caminos transitables durante todo el año. Los servicios bancarios y de mercadeo están relativamente bien desarrollados. Existen algunas colinas dentro del área estudiada, pero la mayoría de la tierra es bastante plana. Si se elimina de la muestra una finca desusadamente grande, el tamaño promedio de la finca en esta zona es algo más bajo que el promedio para el país en general, y las fincas tituladas son las fincas más grandes. El arrendamiento y aparcería se usan aquí más frecuentemente que en el área de Pital. Bajo algunos de estos arreglos de aparcerías el operador trabaja en condiciones de bastante igualdad con el dueño de la tierra y este tipo de arreglo se aproxima a una sociedad.

Aún cuando las operaciones de ganado y de lechería constituyeron el 74% del valor total de la producción de la zona estudiada, los productos agrícolas son una importante fuente de ingreso para los finqueros más pequeños. En esta área existe tanto un proceso de fragmentación como uno de consolidación de la tierra y las observaciones del campo sugieren que la estructura de la tenencia de la tierra se está deteriorando, es decir, que las fincas

grandes se están haciendo más grandes mientras que las pequeñas se están haciendo más pequeñas.

El dinamismo encontrado en la zona de Pital no está presente en esta área. Los finqueros medianos y pequeños parecen haber alcanzado un estado de equilibrio económico y practican, por lo tanto, un tipo de agricultura tradicional. Por otro lado, algunos de los finqueros más grandes son innovadores, usan métodos modernos de producción y están desarrollando su finca rápidamente, pero éstos son pocos.

La zona de Atenas-Guácima, está localizada en la parte oeste de la Meseta Central. El ferrocarril entre San José y Puntarenas, atraviesa parte de la zona; existen aquí buenos caminos que penetran prácticamente toda el área. Los servicios bancarios y de mercadeo están aquí más desarrollados que en cualquier zona estudiada, y el acceso a la tecnología es también mucho más fácil. La zona es en general de topografía quebrada, aún cuando la topografía en algunas secciones es bastante plana.

Las fincas son aquí bastante más pequeñas que en cualquier otra región estudiada y también de menor tamaño que el promedio para la nación. El arrendamiento y la aparcería son bastante comunes aún cuando algunos finqueros expresaron que la disponibilidad de tierra para tal tipo de actividad se está agotando. Según la muestra, las fincas tienen un promedio de 22% de su área en cultivos agrícolas y 76% en potrero natural o mejorado. Sin embargo, un promedio de 71% del valor bruto de la producción de la finca lo constituyen los productos agrícolas.

La característica básica de esta zona y que la diferencia de las otras estudiadas, es que está localizada en la Meseta Central. Aquí, la mayor parte de los finqueros tienen título registrado en el Registro de la Propiedad; la infraestructura, los servicios financieros y técnicos están más desarrollados y la presión demográfica es mayor. Como consecuencia, las fincas son más pequeñas, la tierra se usa más intensivamente y la producción está orientada hacia el mercado. En esta zona, están presentes la mayor parte de los ingredientes básicos para una actividad agrícola productiva y por lo tanto, el valor de la tierra es mucho más alto que en las otras zonas estudiadas.

La zona de Parrita-Quepos está localizada en la costa del Pacífico al sur de San José. A esta área la atraviesa la carretera,

transitable todo el año, que une San José con el puerto de Quepos y además, una red de caminos transitables en jeep penetran la mayor parte de la zona. Existen sucursales del Banco Nacional en Parrita y Quepos y el Consejo Nacional de Producción tiene también oficinas y bodegas cerca del área. El tamaño promedio de las fincas es un poco más alto que el promedio del país como un todo. Aún cuando parte de las fincas más grandes acaparadas por los primeros colonizadores han sido vendidas en forma de parcelas de tamaño mediano y pequeño a inmigrantes recientes, la mayor parte de las fincas pequeñas han sido agrandadas y hay probablemente un proceso de consolidación neta de tierra. La actividad ganadera es la más importante, no solamente en términos del área dedicada a ella, sino también en la composición del valor bruto de la producción de las fincas. Algunos operadores trabajan tierra adicional por medio de arrendamientos y esquilme (donde el pago se da en forma de limpia de tierra y con la condición de que la tierra se deje sembrada de pastos al final del período de esquilme). Según la muestra el 68% de todas las fincas no tenían título registrado en el Registro de la Propiedad.

La proximidad de la plantación de palma africana de la United Fruit Company, le imprime una característica diferente al proceso de desarrollo en esta zona. La mayor parte de la gente emigra en esta área en busca de trabajo con la United Fruit Company. Los salarios relativamente altos y el trabajo continuo, proveen no sólo los medios para comprar la tierra, sino que también el capital necesario para desarrollar y operar la finca. Consecuentemente el proceso de desarrollo se acelera.

El Valle de Coto Brus está situado en la parte sur de Costa Rica cerca de la frontera con Panamá. Al este está la Cordillera de Talamanca y al oeste están las montañas de la costa del Pacífico. La única carretera que penetra al Valle es la que conecta la carretera Interamericana a la altura de Paso Real con San Vito y puede transitarse en jeep durante 3-4 meses al año. Esta es una zona de colonización y su asentamiento comenzó a principios de los años 50 cuando una colonia italiana se estableció en la parte sur del Valle. La colonia ha sido un factor importante en el desarrollo del área particularmente porque ha suplido un mercado local para muchos productos agrícolas que no cultivan los colonos italianos que tienen como actividad principal la producción de café. Asi-

mismo, el establecimiento de beneficios de café en la zona dieron la oportunidad a colonos nacionales de participar en la actividad de la producción de café haciendo que esta zona fuera más atractiva para los finqueros costarricenses en busca de nuevas tierras. Las partes norte y central del Valle donde se encuentra el área estudiada, ha sentido menos el efecto, en su desarrollo, de la existencia de la colonia. Aún cuando el área estudiada está relativamente cerca de la colonia, los caminos que la unen a ella son intransitables durante la mayor parte del año. La falta de un camino transitable durante todo el año, de servicios bancarios y tecnológicos, han hecho que la actividad agrícola en esta zona sea extremadamente atrasada y en gran parte de subsistencia. El tamaño promedio de finca en esta zona ocupa el segundo lugar dentro de las áreas estudiadas y sin embargo, el valor bruto de la producción agrícola por finca y por manzana, es la más baja. La existencia de la aparcería en esta zona no está motivada por una escasez de tierra. La falta de capital de trabajo induce a los finqueros a buscar esta forma de asociación. La falta de título de propiedad es general. 91% de todas las fincas entrevistadas no tenían título registrado en el Registro de la Propiedad.

Parte IV

A. Introducción

1. Notas sobre los Análisis de Regresión y Correlación

La forma en que cambian las variables dependientes en relación con las variables independientes está explicada por la ecuación de regresión. Esta ecuación, expresa la relación que existe entre las variables dependientes e independientes. Se llama una variable **dependiente o resultante** a un valor estimado que depende de las otras variables llamadas independientes o causales estas últimas toman sus valores, independientemente de cualquier condición del problema. Cuando hay más de una variable independiente, se dice que la **ecuación es de estimación múltiple o de regresión múltiple**.

En cualquier análisis se espera que la función supuesta represente algún mecanismo básico, o causal, en relación con las unidades experimentales y los factores que se están investigando. Sin embargo, el hecho de que se haya asumido una relación funcional y un procedimiento de computación particulares que permiten usar eficazmente la información observada, no garantizan que exista una relación causal entre las variables. Solo una persona que tenga conocimiento y experiencia en el asunto en cuestión puede opinar acertadamente sobre el punto de que las variables básicas son las que realmente se usan y que los mecánicos básicos operan conforme a la función matemática especificada. El análisis estadístico es solamente una ayuda en la investigación e interpretación de los datos.

Nuestra experiencia en un período largo de observación del asunto al que nos hemos dedicado nos ha dado suficiente conocimiento como para poder decir con seguridad que la función lineal escogida para representar la operación del mecanismo básico es adecuada. También, nosotros creemos que las variables usadas son fundamentales para establecer las relaciones del análisis que

estamos haciendo. Por lo tanto, nos sentimos aptos para interpretar en forma exacta, los resultados del análisis estadístico, confiados en que estamos interpretando fielmente el mecanismo básico.

Para poder escoger la variable básica para la regresión múltiple y el análisis de correlación, nosotros llevamos a cabo una serie de regresiones lineales simples y correlaciones que indicarian el grado de relación lineal entre el juego de variables dependientes y el juego de variables independientes tomando solo una de ellas a un tiempo. También trazamos regresiones lineales simples entre las variables independientes para establecer el grado de asociación entre ellas. Una regresión lineal simple estima la variable dependiente usando una ecuación lineal solo en presencia de una variable independiente y por lo tanto tiene solo un coeficiente de regresión (b) que se conoce como el **coeficiente de regresión bruto**. El término bruto se incluye aquí para indicar la relación aparente, o bruta, entre dos variables sin considerar si esta relación es causa en parte o totalmente de otras variables independientes asociadas con la que estamos considerando.

En sentido contrario, una ecuación de regresión múltiple explica la variable dependiente en términos de dos o más variables independientes. En este caso los coeficientes de regresión ($b_2, b_3,$ etc.) se denominan **coeficientes de regresión netos**. El término neto se incluye para indicar la regresión de las variables respectivas con relación a la variable dependiente, excluyendo, las influencias asociadas producto de otras variables independientes.

Una vez que hayamos obtenido la ecuación de regresión, debemos saber cuán cerca pueden estimarse los valores de las variables dependientes en relación con los valores de las variables independientes. Esta medida se da de acuerdo al error asociado (la cercanía de la estimación), el cual se define para la muestra que estamos analizando como la desviación standard alrededor de la línea de relación. Si no coinciden perfectamente los valores estimados con los valores de la variable dependiente esta situación altera los resultados de la investigación. Estas diferencias se deben obviamente a los residuos; o sea, a cambios en la variable dependiente que no fueron determinados junto a los cambios en las variables independientes particulares que se usaron en el análisis. Por esta razón las diferencias entre los valores estimados y los observados se denominan diferencias de residuo. La desviación

normal de las diferencias de estos residuos se les llama error normal de la estimación porque puede servir como base para indicar la cercanía con que los nuevos valores pueden aproximarse a los verdaderos valores desconocidos. En otras palabras, el error standard de estimación puede usarse para indicar la exactitud con que una serie de estimaciones de las variables dependientes puede hacerse cuando se conocen solamente los valores de las variables independientes, pero solamente donde se conoce efectivamente que los nuevos casos se sacan al azar y del mismo universo (el mismo grupo de situaciones) de donde se tomaron las observaciones para determinar la relación. Sin embargo, el error standard de estimación, no ofrece ninguna medida proporcional al cambio en la variable dependiente que es a su vez debido al cambio en los factores independientes. Esta medida se da en base a la desviación normal de los valores estimados con respecto a los valores actuales y tal relación se conoce como coeficiente de correlación múltiple (R), que es una medida de correlación que refleja "lo bien que coinciden la ecuación de regresión lineal y la información observada". El cuadrado del coeficiente de correlación múltiple se denomina coeficiente de determinación (R^2) ya que estima la proporción en el cambio de la variable dependiente que puede explicarse por la variación de las variables independientes. Se dan observaciones similares para los coeficientes de correlación y determinación de una ecuación de regresión lineal simple.

El examen T se hará para estimar la probabilidad de que un valor observado de los coeficientes de regresión (b_i) pudieron haber sido obtenidos por muestreo al azar en una población en la que el coeficiente de regresión verdadero fuera cero. También, las relaciones -F se usarán para demostrar la importancia de las reducciones adicionales en variaciones no explicadas que resultaron coincidentes con las variables independientes en la ecuación de regresión en el orden tomado. El modo de coincidir los coeficientes de las variables independientes tienen un efecto decisivo en el análisis. Por lo tanto, una relación -F también se estimará para cada coeficiente cuando se incluye de último en la secuencia. En esta forma, estará disponible una medida extra para establecer la relación entre las variables independientes.

B. Análisis Estadístico

El análisis estadístico de la información recogida en las entrevistas de campo, tratará de cuantificar el efecto en la seguridad de tenencia de la tierra y en el comportamiento de la finca. Al comenzar el trabajo de campo, se suponía que habían solo dos clases de seguridad de tenencia de la tierra. La seguridad que daba un título registrado en el Registro de la Propiedad y la seguridad de la tenencia cuando no existía tal título. En el curso de la investigación se encontró, sin embargo, que existían documentos de menor valor legal que un título de propiedad pero que daban diferentes grados de seguridad de tenencia. La ausencia total de documentos respaldando el derecho de propiedad proveían el menor grado de seguridad de tenencia, siguiendo en la escala de la carta-venta privada, luego la carta-venta protocolizada y así sucesivamente hasta terminar con el título inscrito en el Registro de la Propiedad. Esta escala de niveles de seguridad de tenencia de la tierra ya se ha descrito en un capítulo anterior de este reporte y el análisis estadístico agrupará a las fincas de acuerdo con el nivel de seguridad de tenencia de la tierra siguiendo la clasificación mencionada.

El primer indicador económico que se analizará, es el valor promedio de la producción bruta de la finca. Este valor promedio se estimó para todas las fincas en cada nivel de tenencia tomando cada zona individualmente. La TABLA 1 muestra el cómputo de este promedio e indica que existe una relación positiva entre el valor promedio de la producción bruta de la finca y los niveles de seguridad de tenencia. La naturaleza de esta relación es muy similar en todas las zonas estudiadas excepto en la zona de Guácima-Atenas, donde todas las fincas tenían título inscrito en el Registro de la Propiedad y donde por lo tanto no se podía observar tal relación.

Se llevó a cabo un análisis de regresión lineal simple para medir de una manera más exacta el efecto de la seguridad de tenencia sobre la producción de la finca. Los resultados de este análisis se muestran en la TABLA 2 para las cuatro zonas donde existían diferentes niveles de seguridad de tenencia. Aún cuando los coeficientes de correlación son bajos, se observa cierto grado de asociación entre la producción de la finca y la seguridad de te-

nenencia. Los coeficientes de regresión indican que la seguridad de tenencia tiene un efecto importante sobre el valor de la producción bruta de la finca. En la zona de Pital por ejemplo, cada aumento unitario en el nivel de seguridad de tenencia se asocia con un aumento en el valor de la producción de la finca de ₡ 4.785.00. En Nicoya el cambio correspondiente en el valor de la producción de la finca es de ₡ 3.720.00; en Coto Brus es de ₡ 1.021.00 y Parrita es de ₡ 3.250.00. El coeficiente de regresión más bajo corresponde a la zona de Coto Brus y este resultado era de esperarse ya que como se indicó en la descripción de las zonas de estudio, la zona de Coto Brus carece de la infraestructura básica y de los servicios técnicos necesarios para obtener mayores niveles de producción agrícola.⁽¹⁾

Tabla 1
Promedio del valor bruto de la producción de las fincas

	Pital	Nicoya	Guácima	Coto Brus	Parrita
Nivel de Tenencia 1	4.857.50	4.387.68	—	5.302.55	4.064.00
Nivel de Tenencia 2	1.969.53	8.147.75	—	8.702.25	4.072.82
Nivel de Tenencia 3	3.492.08	9.652.52	—	9.600.50	6.091.37
Nivel de Tenencia 4	6.031.64	11.981.15	—	8.841.28	7.185.41
Nivel de Tenencia 5	18.759.87	19.188.13	—	13.395.16	12.223.25
Nivel de Tenencia 6	—	—	—	10.442.58	17.651.14

(1) Ver gráficos 1-6-12 y 18.

Tabla 2

Valor bruto de la producción de las fincas

Zona	R	Ecuación de regresión simple
Pital	0.36	$7.181 + 4.785x_2$
Nicoya	0.34	$726 + 3.720x_2$
Coto Brus	0.23	$5.795 + 1.021x_2$
Parrita	0.53	$-3.000 + 3.250x_2$

Y_1 = Valor Bruto de la Producción de las Fincas

X_2 = Nivel de Seguridad de la Tenencia

Existen por supuesto otros factores que afectan la producción de la finca y que pueden al mismo tiempo estar asociados positivamente con los niveles de seguridad de tenencia. En particular, una mayor seguridad de tenencia puede afectar la producción de la finca a través de otros factores que están asociados a ella. El tamaño de la finca es uno de estos factores que puede apreciarse en la TABLA 3 que muestra los resultados de un análisis de regresión lineal simple entre la producción de la finca y su tamaño.⁽²⁾ El grado de asociación es alto, excepto en la zona de Coto Brus, donde por las razones que ya se indicaron, podía esperarse un grado de asociación menor. De acuerdo con los coeficientes de regresión es en Nicoya donde el tamaño de la finca tiene el mayor efecto sobre la producción de la misma. En Pital donde el tamaño promedio de finca es mayor,⁽³⁾ el tamaño de la finca también tiene un efecto total importante aún cuando el efecto marginal es menor que en Nicoya.⁽⁴⁾

(2) Ver gráficos 2-7-13 y 19.

(3) Ver descripción de las zonas de estudio.

(4) El efecto marginal del tamaño de las fincas es menor en Pital que en Nicoya porque, como promedio, está cultivado el 84% del área de las fincas en esta última y sólo un 54% del área de las fincas en aquella. Puesto que la ecuación de regresión múltiple mantiene estos porcentajes constantes, el aumento de una manzana en el tamaño de las fincas en Pital solamente aumenta el área del terreno cultivado en aproximadamente 5 manzanas, mientras que en Nicoya el aumento de una manzana en el tamaño de las fincas aumenta el área cultivada casi en la misma cantidad.

Se pensó que, especialmente en las zonas de colonización reciente, el porcentaje del área total de la finca que estaba siendo cultivada podía ser un factor importante que afecta la producción de la finca, pero en todas las zonas se encontró una relación lineal débil entre estas dos variables como puede apreciarse en la TABLA 4.⁽⁵⁾ Este resultado, no indica necesariamente que el porcentaje del área total de la finca que está siendo cultivada no es un factor importante que afecta la producción de la finca, porque la importancia verdadera de este factor puede distorsionarse si las fincas de mayor tamaño tienen un porcentaje menor de su área cultivada,

Tabla 3

Valor bruto de la producción de las fincas

Zona	R	Ecuación de regresión simple
Pital	0.62	$3.346 + 68x_3$
Nicoya	0.56	$5.006 + 149x_3$
Coto Brus	0.35	$6.613 + 26x_3$
Parrita	0.81	$5.328 + 62x_3$

Y_1 = Valor Bruto de la Producción de las Fincas

X_3 = Tamaño de la Finca

Tabla 4

Valor bruto de la producción de las fincas

Zona	R	Ecuación de regresión simple
Pital	0.16	$6.354 + 9.123x_4$
Nicoya	0.17	$2.881 + 11.472x_4$
Coto Brus	0.14	$6.434 + 4.547x_4$
Parrita	0.07	$7.189 + 2.862x_4$

Y_1 = Valor Bruto de la Producción de las Fincas

X_4 = % de tierras en cultivo

(5) Ver gráficos 3-8-14 y 20.

lo que parece ser cierto según lo indica el análisis de regresión entre el porcentaje del área de la finca cultivada y los niveles de seguridad de tenencia, excepto en Pital donde no se encontró ninguna correlación entre estas dos variables. Además, es precisamente en Pital donde el porcentaje del área de la finca cultivada tiene el mayor efecto sobre la producción de la finca. Por otro lado, en Coto Brus, donde existe una correlación fuerte entre la seguridad de tenencia y el tamaño de la finca, el porcentaje del área de la finca cultivada tiene un efecto negativo en la producción de la finca aún cuando el coeficiente de correlación es bajo.⁽⁶⁾ Los gráficos 25, 29, 34 y 39 del apéndice muestran estos resultados.

Se consideró también que el período de posesión de la finca es decir, el número de años que un finquero ha tenido su finca, es un factor que también puede afectar la producción de la finca. Los resultados del análisis de regresión que se muestran en la TABLA 5 indican que aun cuando el coeficiente de correlación es bajo, el período de posesión es importante y afecta la producción de la finca, especialmente en las zonas de colonización reciente como lo son Pital y Coto Brus. En Parrita, donde el período de posesión

Tabla 5

Valor bruto de la producción de las fincas

Zona	R	Ecuación de regresión simple
Pital	0.27	$4.881 + 479x_5$
Nicoya	-0.11	$10.103 - 142x_5$
Coto Brus	0.33	$5.106 + 573x_5$
Parrita	0.12	$7.869 + 172x_5$

Y_1 = Valor Bruto de la Producción de las Fincas

X_5 = Período de Posesión

(6) El análisis de regresión lineal simple entre el tamaño de la finca y el porcentaje del área de la finca que se está cultivando demuestra una asociación negativa clara entre ellas, con excepción del área de Parrita donde hay una asociación positiva débil. Véase la Tabla 28 del apéndice.

(7) Ver gráficos 4-9-15 y 21.

promedio es relativamente largo, pero que no es una zona de colonización reciente, tanto el coeficiente de correlación como el de regresión son bajos pero positivos. Por otro lado, en Nicoya el coeficiente de regresión es negativo, lo que indica que a medida que el período de posesión aumenta disminuye la producción de la finca. Aún cuando el coeficiente de correlación es bajo este resultado puede explicarse notando la posibilidad de que, dados los niveles muy bajos de tecnología en esta zona, el suelo se deteriore a medida que pasa el tiempo y por lo tanto, la producción de la finca disminuye. Aun cuando es también cierto que en las zonas de más reciente colonización el suelo puede también deteriorarse a medida que pasa el tiempo y que por lo tanto el período de posesión pueda de la misma manera tener un efecto negativo sobre la producción de la finca, hay un factor que elimina este efecto ya que también a medida que pasa el tiempo, se cultiva más tierra. Este factor no opera en áreas donde la mayor parte de la tierra ya está siendo cultivada y en estas zonas el período de posesión muestra un efecto claramente negativo sobre la producción de la finca. Los gráficos 26, 30, 35 y 40 del apéndice muestran que en las zonas de Pital y Parrita existe una correlación positiva entre el período de posesión y los niveles de seguridad de tenencia, mientras que no existe correlación en la zona de Coto Brus y existe una correlación negativa en la zona de Nicoya. La asociación negativa entre el período de posesión y el nivel de seguridad de tenencia en Nicoya, puede ser consecuencia de lo que ya se indicó con referencia a la deteriorización de la fertilidad del suelo a medida que pasa el tiempo, ya que el efecto negativo del período de posesión sobre la producción de la finca pueden tener como consecuencia también que la disponibilidad de recursos financieros para hacerle frente a los gastos requeridos para obtener mayor seguridad de tenencia también disminuyan. Se encontró asimismo, que algunos finqueros creen que un período mayor de posesión continua de su finca es hasta cierto punto, un sustituto de los documentos legales que muestran su propiedad y que por lo tanto, a medida que el período de posesión aumenta, la necesidad de obtener tales documentos disminuye.

El porcentaje de la producción total de la finca que se lleva al mercado se usó como un indicador del grado en que estas fincas están integradas al proceso de mercado. La TABLA 6 muestra que existe una asociación positiva entre el valor bruto de la producción

de la finca y el porcentaje de esta producción que se vende, excepto en Parrita donde tal asociación es negativa aún cuando el coeficiente de correlación es muy bajo.⁽⁸⁾ Lo que este análisis pareciera indicar, es que en Pital, Nicoya y Coto Brus, los finqueros tratan de ser autosuficientes y venden sus productos solamente después de que sus necesidades de subsistencia hayan sido satisfechas. Esto no parece ser el caso en Parrita, sin embargo, donde el porcentaje de la producción vendida es alto, aún cuando el valor total de la producción de la finca sea bajo. En otras palabras, los finqueros de esta zona pareciera que orientan más la producción hacia el mercado que sus colegas de las otras zonas estudiadas. Es difícil sin embargo establecer el mecanismo de causa y efecto entre la producción de la finca y el porcentaje de esa producción que se lleva al mercado, ya que es igualmente posible que los finqueros vendan una mayor proporción de su producción porque producen más, como que produzcan porque su producción esté orientada hacia el mercado. Pero en todo caso, es cierto que la disponibilidad de mercados y la facilidad de acceso a ellos son necesarios después de que cierto nivel de producción haya sido alcanzado. Es especialmente cierto, que la producción de la finca no puede seguir aumentando a menos que la producción en exceso de las necesidades de subsistencia puedan llevarse al mercado, pero no es necesariamente cierto que la producción se orientará hacia el mercado a cualquier nivel de

Tabla 6

Valor bruto de la producción de las fincas

Zona	R	Ecuación de regresión simple
Pital	0.26	$3.900 + 14.996x_6$
Nicoya	0.48	$4.324 + 21.560x_6$
Coto Brus	0.49	$2.008 + 14.042x_6$
Parrita	-0.12	$12.127 - 4.538x_6$

Y_1 = Valor Bruto de la Producción de las Fincas

X_6 = % de producción de la Finca Enviado al Mercado

(8) Ver gráficos 5-10-16 y 22.

producción de la finca aún cuando haya disponibilidad de mercado si bien es cierto que tal disponibilidad es necesaria si se quiere orientar la producción hacia el mercado. Los gráficos 27, 31, 36 y 41 del apéndice muestran que existe una asociación positiva entre la orientación de la producción hacia el mercado y los niveles de seguridad de tenencia. Este resultado puede ser una consecuencia del hecho de que existe una relación positiva entre el valor de la producción bruta de la finca y los niveles de seguridad de tenencia. Pero el punto importante que resulta de este análisis independientemente del funcionamiento del mecanismo de causa y efecto, es que existe una asociación positiva entre seguridad de tenencia y producción de la finca, cuando al mismo tiempo esta última está también asociada con la disponibilidad de mercados. En otras palabras, tal asociación positiva entre la producción de la finca y la seguridad de tenencia puede no ser tan importante si no existen mercados, por lo menos después de haberse alcanzado cierto nivel de producción.

La TABLA 7 muestra el resultado del análisis de regresión entre el valor de producción bruta de la finca y los niveles de tecnología. Se determinaron los diferentes niveles de tecnología asignando un valor numérico a las diferentes clases y calidades de insumos y de técnicos de producción que se usaban en cada finca. Por ejemplo, en una finca en donde también se pudo estar usando

Tabla 7

Valor bruto de la producción de las fincas

Zona	R	Ecuación de regresión simple
Pital	—	—
Nicoya	0.37	$4.823 + 3.435x_7$
Coto Brus	0.14	$6.900 + 1.715x_7$
Parrita	0.15	$8.252 + 590x_7$

Y_1 = Valor Bruto de la Producción de las Fincas

X_7 = Nivel de Tecnología

semilla mejorada, herbicidas, etc., se colocó en el nivel de tecnología 2. Una finca donde se encontró el uso generalizado de insumos modernos y en donde también se practicaba el uso de técnicas de conservación, mecanización, irrigación y un buen manejo de la finca en general se colocó en el nivel de tecnología 12 que es el nivel máximo que se puede alcanzar.

Desafortunadamente no se recogió información sobre tecnología en la zona de Pital, pero en las otras zonas, el análisis de regresión muestra que en Coto Brus y Parrita los coeficientes de regresión son relativamente bajos y que la asociación entre la producción de la finca y los niveles de tecnología es bastante débil. Estos resultados no quieren decir por supuesto que la tecnología no es un factor importante en la producción de la finca. Más bien, refleja un bajo nivel de tecnología muy general en estas zonas y posiblemente el hecho de que la relación lineal simple es inadecuado para representar el mecanismo básico de relación entre estas dos variables. Sin embargo, en Nicoya donde el coeficiente de regresión entre la producción de la finca y los niveles de tecnología fue mayor y en donde su asociación fue más fuerte, es la zona donde se encontró un nivel promedio de tecnología mayor y en donde por lo tanto, el uso de tecnología puede hacer sentir su efecto en la producción de la finca. Estas relaciones pueden también verse en los gráficos 11, 17 y 23 del Apéndice. Por otro lado se encontró que existe una asociación positiva entre niveles de tecnología y niveles de seguridad de tenencia en Nicoya y en Parrita lo que sugiere que aún en el caso de Parrita, en donde los niveles de tecnología son en general bajos pero mayores que en Coto Brus, las fincas que usan mejor tecnología son las fincas que tienen mayor seguridad de tenencia. En Coto Brus no se encontró ninguna asociación entre estas dos variables pudiendo ser la razón que en esta zona la agricultura es muy atrasada como ya se indicó. Los gráficos 32, 37 y 42 del Apéndice muestran los resultados del análisis de regresión de estas variables.

Para poder ver el efecto neto de la seguridad de tenencia sobre la producción de la finca, así como también el efecto neto del tamaño de la finca, el porcentaje del área de la finca que está siendo cultivada, el período de posesión, el porcentaje del producto total que se lleva al mercado, y la tecnología, se llevó a cabo un análisis de regresión lineal múltiple, usando estas variables como

independientes o explicativas y la producción de la finca como la variable dependiente. Este análisis nos permitirá medir el efecto de cada uno de estos factores sobre el valor de la producción bruta de la finca independiente del efecto de las otras variables explicativas incluidas en la ecuación de regresión lineal múltiple. Estas regresiones se muestran en la TABLA 8 junto con los coeficientes de determinación que miden la proporción de la variabilidad observada en el valor de la producción bruta de la finca que puede ser explicada por las variaciones en las variables independientes. El tamaño de la finca es muy importante en este sentido y el coeficiente de regresión es significativamente diferente de cero. Los otros factores, es decir, el porcentaje del área de la finca que está siendo cultivada, el período de posesión, y el porcentaje del producto total que se lleva al mercado resultan sin importancia para explicar las variaciones que se han observado en la producción de la finca cuando los niveles de seguridad de tenencia y el tamaño de la finca se mantienen constantes.

Este análisis puso de manifiesto algunos puntos muy interesantes. En primer lugar, la seguridad de tenencia de la tierra aún tiene un efecto positivo y significativo sobre la producción de la finca aún cuando los otros factores incluidos en la ecuación de regresión se mantienen constantes de manera que su efecto sobre la producción de la finca se elimina. Es decir, aún cuando se mantengan constantes el tamaño de la finca y el porcentaje del área que está siendo cultivada, etc., no habrá un aumento en la producción de la finca si se aumenta la seguridad de tenencia. Esta observación es igualmente cierta para el tamaño de la finca pero no es cierta para las otras variables. Esto implica que la proporción del área total de la finca que está siendo cultivada no se aumentará al menos que la seguridad de tenencia y la disponibilidad de mercados también aumente, por ejemplo. En segundo lugar y muy relacionadas con las observaciones que se acaban de hacer, en Pital, debe haber otros factores que están asociados con la tenencia y que no se incluyeron en la ecuación de regresión, que afectan la producción de la finca. Debe notarse que el capital no se incluyó explícitamente en la ecuación de regresión porque se supuso que

Tabla 8

Valor bruto de la producción de las fincas.

Ecuaciones de regresión múltiple

Zona	R ₂	Ecuaciones de regresión múltiple
Pital	0.65	$-15029 + 2,412x_2 + 70x_3 + 9,637x_4 + 6x_5 + 7,875x_6$
Nicoya	0.71	$-9,100 - 642x_2 + 136x_3 + 15,823x_4 - 240x_5 + 13,092x_6 + 1,252x_7$
Coto Brus	0.80	$-10610 + 324x_2 + 28x_3 + 8,873x_4 + 590x_5 + 8,754x_6 + 2,605x_7$
Parrita	0.86	$-1,469 + 1227x_2 + 60x_3 + 559x_4 - 158x_5 + 3,902x_6 + 454x_7$

Y₁ = Valor Bruto de la Producción de las Fincas

X₂ = Nivel de Seguridad de la Tenencia

X₃ = Tamaño de la Finca

X₄ = % del Total del Area de la Finca en Cultivo

X₅ = Período de Posesión

X₆ = % de producción de la Finca Enviado al Mercado

X₇ = Nivel de Tecnología

se había incluido implícitamente al incluirse el tamaño de la finca y el porcentaje del área total de la finca que está siendo cultivada. Tal suposición parece ser básicamente correcta para todas las zonas excepto Pital. La TABLA 9 muestra las ecuaciones de regresión en donde el capital se ha incluido explícitamente sustituyendo el tamaño de la finca y el porcentaje del área total de la finca que está siendo cultivada. Comparando esta tabla con la 8 se hace evidente que la ecuación estimada representa fielmente los datos observados cuando se incluye el valor del capital explícitamente en la ecuación de regresión, notándose un aumento en el coeficiente de determinación múltiple de 65 a 81%. Pero lo que es aún más importante es que la prueba de T y la relación de F muestran que el nuevo coeficiente de regresión neto para la seguridad de tenencia no es significativamente diferente de cero y que al incluir esta variable de última en la ecuación de regresión, las variaciones

sin explicación en la producción de la finca no se reduce de ninguna manera significativa. Debe recordarse que no se tenía información sobre tecnología en la zona de Pital, y que por lo tanto, esta variable no se incluyó en la ecuación de regresión múltiple que estima el valor de la producción bruta de la finca en esta zona. Puede muy bien ser posible que en Pital exista una correlación positiva entre la seguridad de tenencia y la tecnología y que al mismo tiempo la tecnología esté asociada con ciertas formas de capital que no incluyen en el tamaño de la finca o en la proporción del área total de la misma que está siendo cultivada. Si esto es cierto es entonces a través de tecnología que requiere inversiones de capital que la seguridad de tenencia también tiene efecto sobre la producción de la finca, porque si el capital conjuntamente con otros factores que se han considerado, se mantiene constante, la seguridad de tenencia no tiene efecto sobre la producción de la finca. En las otras áreas de estudio cuando el capital se incluyó explícitamente en las ecuaciones de regresión, no hubo ningún cambio importante en los resultados que se obtuvieron previamente. Los coeficientes de determinación múltiple son muy similares, aún cuando algunos de los coeficientes de regresión neta marcan algunos cambios en sus valores. Los valores T para los coeficientes de

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Tabla 9

Zona	R ₂	Ecuación de regresión simple
Pital	0.81	$-5,312 - 715x_2 + 135x_3 - 14x_5 + 7,780x_6$
Nicoya	0.72	$-790 - 122x_2 + 134x_3 - 119x_5 + 10,636x_6 + 1,743x_7$
Coto Brus	0.80	$-5,372 + 75x_2 + 36x_3 + 554x_5 + 11,630x_6 + 2,335x_7$
Parrita	0.82	$-1,283 + 1,676x_2 + 42x_3 - 166x_5 + 2,893x_6 + 287x_7$

Y₁ = Valor Bruto de la Producción de las Fincas

X₂ = Nivel de Seguridad de la Tenencia

X₃ = Capital

X₅ = Período de Posesión

X₆ = % de producción de la Finca vendida

X₇ = Nivel de Tecnología

regresión neta de la seguridad de tenencia todavía indican que este coeficiente no es diferente de cero en el caso de Nicoya y Coto Brus, pero en el caso de Parrita los Valores de T indican ahora que la hipótesis de que el coeficiente real es igual a cero no se puede aceptar a un nivel de 10% de confiabilidad. Este cambio en el valor de coeficiente de regresión puede explicarse notando que es muy posible que en Parrita el tamaño de la finca y el porcentaje del área total de la finca que está siendo cultivada incluyen algunos elementos que están asociados con la seguridad de tenencia y que afectan la producción de la finca, sin que se traduzcan en mayores niveles de capital. En otras palabras que no hay asociación entre el capital y estos elementos que están a su vez asociados con el tamaño de la finca y el porcentaje del área total que está siendo cultivada o ambos, y que también están a su vez asociados positivamente con la producción de la finca.

Otra diferencia interesante entre los dos conjuntos de ecuaciones de regresión, es decir cuando el capital se incluye explícitamente y cuando no, es que en Nicoya el valor para el coeficiente neto de regresión no puede considerarse diferente de cero cuando el capital se incluye explícitamente como una variable explicativa. En otras palabras, no puede seguirse diciendo que el período de posesión tiene un efecto negativo sobre la producción de la finca basados en los resultados de esta ecuación de regresión. Esta información, conjuntamente con los resultados de las ecuaciones de regresión para capital total, es decir fijo y semi-fijo,⁽⁹⁾ y con los resultados de las ecuaciones de regresión para el valor del ganado, sugiere que en Nicoya el valor del capital total disminuye a medida que el período de posesión aumenta cuando todas las otras variables consideradas en este análisis se mantienen constantes. Por esta razón, cuando se incluye explícitamente el capital en la ecuación de regresión múltiple, el período de posesión deja de tener un efecto negativo sobre el valor bruto de la producción de la finca, ya que en dicha ecuación de regresión, el capital total, así como también las otras variables en la ecuación, se mantienen constantes cuando se varía el período de posesión. De esta forma, el efecto negativo sobre la producción de la finca de un valor decreciente de capital total a medida que aumenta el período de posesión, se elimina. Podemos por lo tanto concluir que la observación hecha anterior-

(9) Ver Tablas 7-18 del Apéndice.

mente en relación con la posible deterioración del suelo a medida que pasa el tiempo, es básicamente correcta y que tal deterioración del suelo se refleja en el valor decreciente del capital total. Es importante recordar que este resultado es verdadero sólo si mantenemos constantes el nivel de seguridad de tenencia así como también los otros factores y que están asociados con ella. Si aumentamos el nivel de seguridad de tenencia a medida que aumentamos el período de posesión, este último no tendrá un efecto negativo en la producción de la finca porque se ha encontrado que el valor del capital total aumenta a medida que el nivel de seguridad de tenencia aumenta, aún si al mismo tiempo el período de posesión aumenta también.

Cuando se hizo el análisis de regresión entre el capital total, excluyendo el valor del ganado, y los niveles de seguridad de tenencia usando una ecuación de regresión lineal simple, se encontró que los coeficientes de regresión y correlación para Pital, Nicoya y Parrita eran positivos y casi idénticos. Para Coto Brus estos coeficientes son también positivos pero muestran un valor menor que los coeficientes de las otras zonas de estudio. El valor significativamente más bajo de coeficientes de regresión en la ecuación para Coto Brus está de acuerdo con el resultado del análisis de la producción de la finca, donde se encontró que en Coto Brus la seguridad de tenencia era relativamente menos importante en su efecto sobre la producción de la finca. Pero en general, esta asociación positiva podía esperarse porque ya hemos mostrado que hay una asociación positiva entre producción de la finca y los niveles de seguridad de tenencia, y el capital es, por supuesto, un factor de producción muy importante. Además, el valor de la tierra se incluyó en esta medida de capital lo que aumenta significativamente en importancia en el proceso productivo. Sin embargo, es interesante notar que en la TABLA 10 los coeficientes de regresión y de correlación para capital total como función de la seguridad de tenencia son tan importantes para la zona de Coto Brus como para las otras zonas de estudio, aún cuando los coeficientes para la producción de la finca como función de seguridad de tenencia muestran un valor mucho menor en Coto Brus. La explicación de este fenómeno se encuentra en la TABLA 11 que muestra los resultados del análisis de regresión entre seguridad de tenencia y el capital, excluyendo el valor de la tierra. Mientras que los coeficientes de regresión y correlación para Pital, Nicoya y Parrita son casi idénticos, en Coto

Brus estos coeficientes son también positivos pero muestran un valor mucho más bajo. En otras palabras en Coto Brus la proporción tierra-capital es mucho menor que en las otras zonas y consecuentemente existen niveles más bajos de producción. En la TABLA 12 también se puede notar que en Coto Brus el capital excluyendo el valor de la tierra no está asociado en forma tan fuerte con el tamaño de la finca como en las otras zonas. La razón de este grado de asociación relativamente menor entre estas dos variables en Coto Brus se aprecia claramente en la TABLA 13 que muestra el análisis de regresión del valor del ganado como función del tamaño de la finca. El valor significativamente más bajo de los coeficientes de regresión y de correlación para el área de Coto Brus se hace evidente inmediatamente y refleja el hecho de que la explotación ganadera no es tan importante en esta zona por un lado, y por el otro, el hecho de que el porcentaje de la finca que está siendo cultivada muestra en esta zona el valor más bajo.

Tabla 10

Análisis de regresión lineal simple
Capital total excluyendo el valor del ganado
En función de seguridad de la tenencia

Zona	Coefficiente de regresión (b)	Coefficiente de correlación (r)
Pital	29.851	0.34
Nicoya	18.218	0.37
Coto Brus	23.592	0.59
Parrita	40.859	0.38

FUENTE: Proyecto de Derecho Agrario

Tabla 11

Análisis de regresión lineal simple
Capital total excluyendo el valor de la tierra
En función de seguridad de la tenencia

Zona	Coefficiente de regresión (b)	Coefficiente de correlación (r)
Pital	11.901	0.34
Nicoya	11.426	0.38
Coto Brus	1.334	0.24
Parrita	11.936	0.32

FUENTE: Proyecto de Derecho Agrario

Tabla 12

Análisis de regresión lineal simple
Capital total excluyendo la tierra
En función del tamaño de la finca

Zona	Coefficiente de regresión (b)	Coefficiente de correlación (r)
Pital	180	0.63
Nicoya	576	0.79
Coto Brus	24	0.26
Parrita	436	0.95

FUENTE: Proyecto de Derecho Agrario

Tabla 13

Análisis de regresión lineal simple
Valor del ganado en función del tamaño de la finca

Zona	Coefficiente de regresión (b)	Coefficiente de correlación (r)
Pital	125	0.67
Nicoya	402	0.80
Coto Brus	18	0.32
Parrita	256	0.94

FUENTE: Proyecto de Derecho Agrario

Es también interesante notar en la TABLA 14 que hay una asociación positiva entre el valor del ganado y los niveles de seguridad de tenencia. Para las zonas de Nicoya y Parrita este resultado es una consecuencia de la asociación positiva entre la seguridad de tenencia y el tamaño de la finca conjuntamente con la asociación positiva encontrada entre el tamaño de la finca y el valor del ganado. Este no es el caso para la zona de Pital donde aún encontramos una asociación positiva entre el tamaño de la finca y el valor del ganado, no encontramos una asociación positiva entre los niveles de seguridad de tenencia y el tamaño de la finca. La TABLA 15 sugiere una posible explicación al mostrar que el capital por manzana excluyendo el valor de la tierra y del ganado está asociado positivamente con los niveles de seguridad de tenencia en la zona de Pital. El valor creciente de la relación tierra-capital a medida de que el nivel de seguridad aumenta, resulta en una mayor productividad de la tierra a mayores niveles de seguridad de tenencia que se refleja en la asociación positiva entre el valor del ganado y los niveles de seguridad de tenencia, aún cuando éste último no esté asociado positivamente con el tamaño de la finca. Esta relación es totalmente opuesta en las zonas de Nicoya y

Parrita, pero no en la zona de Coto Brus donde la explotación ganadera no es tan importante.⁽¹⁰⁾

En las tablas 7-18 del Apéndice se muestran los resultados del análisis de regresión múltiple para las diferentes formas de capital. Ahí también puede notarse el alto grado de dependencia lineal entre las variables explicativas en todas las zonas, excepto

Tabla 14

Análisis de regresión lineal simple
Valor del ganado en función de la seguridad de la tenencia

Zona	Coefficiente de regresión (b)	Coefficiente de correlación (r)
Pital	7.157	0.31
Nicoya	7.937	0.38
Coto Brus	600	0.20
Parrita	8.509	0.39

FUENTE: Proyecto de Derecho Agrario

Tabla 15

Análisis de regresión lineal simple
Capital total excluyendo el valor de la tierra y del ganado
en función de la seguridad de la tenencia

Zona	Coefficiente de regresión (b)	Coefficiente de correlación (r)
Pital	109	0.21
Nicoya	-249	-0.18
Coto Brus	11	0.17
Parrita	-40	-0.28

(10) Los gráficos 66-111 muestran los resultados del análisis de regresión lineal simple entre el capital total fijado y cada una de las variables explicativas usadas en este análisis. Se muestran también, los gráficos para los análisis de regresión múltiple que permite que cambie únicamente una variable explicativa mientras las otras se mantienen constantes en su valor promedio para la zona respectiva.

en Pital y en algunos casos también en Coto Brus. Mientras que en las otras zonas de estudio el coeficiente neto de regresión para la seguridad de tenencia resulta no ser significativamente diferente de cero, en la zona de Pital es significativamente diferente de cero en todos los casos. Este resultado por supuesto, reafirma la observación hecha anteriormente en relación con el valor bruto de la producción de la finca y en donde dijimos que la tierra y la limpia de ésta, aún cuando son una forma importante de inversión, no incluyen todo el proceso de formación de capital. Por ejemplo, en Nicoya las variaciones en el nivel de la seguridad de tenencia manteniendo constantes los otros factores que se han considerado explícitamente en la ecuación de regresión múltiple, no están asociados con aumentos en el valor de las diferentes medidas de capital. Pero en Pital, la seguridad de tenencia está asociada con niveles crecientes en el valor del capital aún cuando el tamaño de la finca y el porcentaje del área de la finca que está siendo cultivada se mantengan constantes. La razón de este resultado puede ser otra vez la ausencia de una medida de tecnología en la zona de Pital y la posibilidad de una asociación positiva entre este factor y el valor del capital por un lado, y una asociación positiva entre los niveles de tecnología y los niveles de seguridad de tenencia por otra parte.

Para los propósitos de este estudio el ingreso familiar se definió como el ingreso neto proveniente de la operación de la finca más cualquier otro ingreso sin importar su fuente. La actividad más importante fuera de la finca en la generación de ingreso, fue el trabajo como asalariado en las fincas vecinas. Es interesante notar que el coeficiente de determinación de la ecuación de regresión múltiple para el ingreso familiar, no es tan alto como los obtenidos para el valor bruto de la producción de la finca o para las diferentes formas de capital. La explicación es por supuesto que existe una relación inversa entre el valor de la producción de la finca y la proporción del ingreso familiar que se generó en actividades fuera de la finca. Esta relación inversa tiende a disminuir las diferencias en el ingreso familiar a diferentes niveles de seguridad de tenencia, que fueron muy marcadas cuando se analizó el valor de la producción de la finca. La naturaleza de los resultados sin embargo, son muy similares a los obtenidos del análisis de la producción de la finca y deben interpretarse de una manera

similar. Estos resultados se encuentran en las tablas 19-27 del Apéndice y en los gráficos 112-157 del Apéndice.

En resumen hemos mostrado que hay suficiente evidencia para concluir que la seguridad de tenencia juega un papel muy importante en el proceso de desarrollo de las fincas, pero que no puede y de hecho no opera en el vacío. Hemos identificado alguno de los factores a través de los cuales opera y afecta el desarrollo de la finca. El proceso del desarrollo económico de la agricultura puede, por lo tanto, acelerarse si la seguridad de tenencia se suplimenta a través de un programa de titulación por ejemplo, conjuntamente con servicios técnicos, mejores mercados o algunos otros programas o servicios. El suplir estos servicios es importante porque hemos mostrado que el dar seguridad de tenencia en una situación donde estos otros factores están ausentes, no resulta necesariamente en un aumento en la producción de la finca.

Parte V

Sumario y evaluación

El enfoque de este estudio es la relación entre la seguridad en la tenencia de la tierra y el desarrollo agrícola. La falta de seguridad en la tenencia de la tierra como factor adverso que afecta el desarrollo agrícola de Costa Rica ha sido identificada en la forma de miles de pequeños y mediados agricultores que ocupan tierras que pertenecían al dominio estatal (reservas nacionales) quienes no tienen un título legal de sus derechos de propiedad. Basados en los mejores datos obtenidos, estimamos que hay 48.000 dueños de finca que no tienen título. También estimamos que el área ocupada por estos propietarios en precario fluctúa entre 800.000 a 1,000.000 hectáreas. Estos propietarios sin título se distinguen de los estimados 16.000 a 20.000 precaristas que están ocupando fincas ya tituladas a nombre de terceros. El proveer seguridad en la tenencia de la tierra a los ocupantes en tierras de reservas nacionales es esencialmente un problema de procedimiento que puede ser más eficientemente resuelto a través de un programa a gran escala de titulación de tierras. El proveer seguridad en la tenencia de la tierra a precaristas en tierras privadas, por otro lado, involucra una decisión compleja legal y social. Así pues los dos problemas requieren un tratamiento separado.

La Parte II del estudio examina la política legislativa respecto al dominio de tierras públicas, particularmente desde 1900. Una revisión de las principales leyes decretadas, especialmente las leyes de Cabeza de Familia muestran que estas leyes han jugado un importante papel en estimular a miles de personas del Valle Central hacia las tierras distantes a éste. Estas leyes prometían a cada ciudadano el derecho de denunciar y adquirir tierras en el dominio estatal. El derecho de adquirir dado a todos en estas leyes, combinado con la tendencia en los colonizadores de igualar el trabajo de limpieza de la tierra con derechos de propiedad forman la base

de los "derechos consuetudinarios de propiedad" reclamados, por los ocupantes.

La política legislativa también ha contado con las tierras públicas como medio de compensar a los ciudadanos por servicios especiales, y como medios de elevar los ingresos públicos. Cuando la presión aumentó sobre la tierra arable en la Meseta Central causó a los agricultores sin tierra o minifundistas ocupar tierras no cultivadas o abandonadas, entonces la respuesta legislativa al problema del precarismo tomó la forma de cambiar las fincas invadidas por grandes lotes de tierra de lo que aparentemente eran tierras no ocupadas de dominio estatal.

Las reservas nacionales o baldíos han pues servido al legislador como medio de evadir el afrontar los problemas de la economía agrícola y de la tenencia de la tierra en una forma realista.

Las normas del Código Civil costarricense con respecto a la propiedad y posesión están basadas en el Derecho Civil Español y contemplan la relación dominica que tienen poca trascendencia en lo relativo a los problemas de inseguridad de la tenencia de los ocupantes de tierras de las reservas nacionales y de los precaristas en tierras privadas. Estos ocupantes y precaristas existen aparte de las instituciones legales formales que se han construido alrededor del Código Civil, y del Derecho registral. Aunque se han promulgado leyes especiales para conciliar las reglas del Código Civil con los problemas prácticos de los precaristas (por ejemplo las leyes de información posesoria y las normas especiales que protegen a los precaristas con más de un año de posesión), la laguna entre la filosofía legal del Código Civil y los objetivos legislativos para resolver los problemas de los precaristas se mantiene en igual condición. En varios aspectos de importancia, la legislación especial ha modificado tácitamente las reglas del Código Civil. Sin embargo, las reglas del Código Civil se continúan aplicando por las cortes para resolver los conflictos de tenencia de la tierra. Los resultados son frecuentemente "malos" tanto desde el punto de vista económico como social. Tienden a mantener derechos de propiedad "absolutos" sobre los intereses competitivos sociales y económicos de poner la tierra agrícola a un uso productivo. Así los ocupantes que han trabajado su tierra por largos períodos de tiempo corren el riesgo de que se esgrima contra ellos un título antiguo. El conflicto entre la filosofía legal del Código Civil y los "derechos

consuetudinarios de propiedad" contribuye así a la inseguridad de la tenencia.

Este estudio a señalado que la ausencia de la norma sobre prescripción extraordinaria para adquirir el dominio por medio de la posesión es una omisión significativa. Manifiesta el conflicto entre el Código Civil y "los derechos consuetudinarios de propiedad". A diferencia de la mayoría de los países de Derecho codificado, el Código Civil costarricense únicamente permite la adquisición de propiedad por medio de la prescripción ordinaria, por ejemplo, mediante 10 años de posesión con justo título y buena fe. El propósito de la prescripción es el de depurar los títulos legales defectuosos. La persona que compra tierras y registra un título legalmente defectuoso puede sin embargo adquirir su propiedad después de 10 años de posesión. Pero, la prescripción ordinaria no ayuda a resolver el problema de proveer seguridad en la tenencia a las personas que tienen "derechos consuetudinarios de propiedad" excepto como base para un procedimiento de titulación o información posesoria. Si el ocupante no tiene un título inscrito en el Registro de la Propiedad —y miles no lo tienen— la norma de la prescripción ordinaria no sirve en un pleito subsecuente contra un propietario con título inscrito que pueda haber abandonado su finca o no haber tomado jamás posesión de ella. Los preceptos legales sobre prescripción extraordinaria por otro lado, permitirían a los colonizadores u ocupantes en tierras de reserva nacional el adquirir el dominio por operación de la ley si han mantenido posesión continua por un período de tiempo especificado aun cuando nunca hallan registrado su título. La adopción en Costa Rica de la prescripción extraordinaria sería de mucha utilidad en resolver casos en los que el ocupante sin título descubre que la tierra que ha estado cultivando por tantos años está titulada a nombre de terceros. La prescripción también mejoraría el valor de las tierras en el mercado, por lo menos cuando el comprador pudiera probar la posesión de aquellos de quienes adquirió por todo el período de posesión establecido por la ley.

La Parte II del estudio también examina las leyes de información posesoria y como han sido usadas para proveer de título a los ocupantes de tierras de la reserva nacional. Actualmente hay dos procedimientos de titulación de tierras en vigencia: la ley de 1941 que establece un procedimiento judicial y la reciente ley de

1970 que establece un procedimiento ante el ITCO. Ambos procedimientos de titulación imponen al propietario la obligación de iniciar la acción de titulación. Los costos legales y de agrimensura son altos, más allá de la posibilidad de los ocupantes; menos de 500 títulos son expedidos cada año bajo estos procedimientos.

Hay dos diferencias importantes entre estos procedimientos de titulación. El procedimiento judicial (ley de 1941) fija en 300 hectáreas el límite máximo que puede titularse (o 300 hectáreas para tierra de pasto adquiridas en o antes de 1939). El procedimiento administrativo (ITCO) no pone ningún límite a la cantidad que puede ser titulada excepto que para titular áreas mayores de 100 hectáreas se requiere un documento público (ejemplo: carta-venta protocolizada). La segunda diferencia se refiere a las restricciones impuestas sobre el título otorgado bajo estos procedimientos. El procedimiento judicial no impone ninguna limitación a las enajenaciones, pero no se consolida el dominio en favor del solicitante sino hasta que haya transcurrido el período prescriptivo de 3 años desde que el título supletorio ha sido inscrito en el Registro Público. El procedimiento administrativo, por otro lado, impone restricciones a las enajenaciones por un período de 3 años siguientes a la inscripción. El dominio absoluto se adquiere por el denunciante después de transcurrir el período de 3 años.

La coexistencia de dos procedimientos distintos de titulación de tierras complicaría la implementación del Programa de Titulación del ITCO. Primero, puede haber una tendencia a aplicar alguna de las normas de alguno o de ambos procedimientos al Programa de Titulación de Tierras. Puesto que el Programa se propone conferir títulos en todos los casos en que alguien se tenga de buena fe como propietario, no es conveniente la aplicación de otras reglas. Segundo, el hecho de que el ITCO no tiene una jurisdicción exclusiva sobre la titulación de tierras también puede ocasionar problemas. Al menos resulta necesario un procedimiento para titular tierras hasta que el Programa de Titulación de Tierras, completa el trabajo de proveer títulos a todos los dueños de fincas en el país. Puesto que el Programa contempla un método de trabajo de área por área, los procedimientos de titulación deben estar al alcance de los dueños que no pueden aprovechar de los beneficios del Programa hasta dentro de varios años. El enfoque más

correcto sería mantener el procedimiento de titulación administrativa del ITCO y derogar la ley de informaciones posesorias de 1941. Esto traería todos los asuntos de titulación de tierras bajo la jurisdicción del ITCO.

La Parte III del estudio contiene un análisis económico de la seguridad de la tenencia y la relación entre seguridad de la tenencia y otros factores importantes que afectan la producción agrícola. análisis económico está basado en estudios de casos de 195 fincas localizadas en cinco diferentes zonas de Costa Rica. La seguridad de la tenencia de estas fincas fue clasificada según la prueba documental de propiedad; a las fincas tituladas se les dio la más alta clasificación de tenencia y a las fincas no tituladas se les dio una menor clasificación dependiendo tanto del valor subjetivo como del objetivo de tener documentos de propiedad. La seguridad de la tenencia clasificada en esta forma y otros cinco factores (tamaño de la finca, porcentaje de la tierra en producción, período promedio de posesión, porcentaje de productos vendidos, y nivel de tecnología) fueron correlacionados usando un análisis de regresión múltiple con un número de indicadores de la funcionabilidad de la finca tales como el valor bruto de la producción de la finca, ingreso neto de la finca, y el capital fijo total. Los resultados del análisis de regresión múltiple muestra claramente que el valor neto de la producción de la finca sube con niveles ascendentes de seguridad de la tenencia. Los niveles de ascendencia de seguridad de tenencia se correlacionaron bien con la mayoría de los otros factores, especialmente el tamaño de la finca, porcentaje de tierra en producción, porcentaje de productos vendidos y niveles de tecnología. Cuando estos últimos factores se mantuvieron constantes, se encontró que la seguridad de la tenencia ya no se correlacionaba con el valor bruto de la producción de la finca, o sea, que el efecto positivo que la seguridad de la tenencia tiene en la producción de la finca se siente casi en su totalidad a través de los otros factores principales que fueron identificados. En otras palabras, la presencia de la seguridad de la tenencia por sí sola no necesariamente estará acompañada por una mayor producción de la finca; otros factores de producción como el del acceso a capital (por medio del crédito), y la tecnología también deben estar presentes para que la producción de la finca se eleve. Pero si el acceso a capital, tecnología y otros factores elevan la producción de la finca, elevan la producción

de la finca, la elevarían aún más si se hicieran acequiables junto con la seguridad de la tenencia.

Implicaciones para el Programa de Titulación de Tierras y Desarrollo Agrícola

Contemplando el desarrollo agrícola desde el punto de vista de los problemas de inseguridad de la tenencia, creemos que la agricultura en Costa Rica puede ser dividida en 3 categorías representando diferentes niveles o etapas de desarrollo. Para simplificar, asumimos, que la mayoría de las fincas en una zona geográfica dada se pueden calzar en algunas de estas 3 categorías:

Categoría I

- a. Se están formando nuevas fincas por medio de la colonización espontánea;
- b. No-existencia o infraestructura extremadamente cruda, particularmente en términos de facilidades de transporte y mercadeo.
- c. Inversiones en la finca prácticamente limitadas al trabajo de limpieza de la tierra poco o nada de inversión en tecnología;
- d. Muy pocas fincas están tituladas. Tamaño promedio de las fincas es alto (ej. 100 mz.).

Ejemplos

Valle de Coto Brus, Sarapiquí, Los Chiles y Llanuras de Guatuso.

Categoría II

- a. Las fincas en el área han sido colonizadas por 20-30 años;
- b. Infraestructura limitada pero servible —caminos todo el año, algunas facilidades con los bancos y en la venta;

- c. Los operadores de la finca están empezando a usar fertilizantes y otros factores de producción tecnológica;
- d. Casi la mitad de las fincas están tituladas. Los propietarios ponen la titulación de sus fincas en la más alta prioridad.

Ejemplos

Cantón de San Carlos (excepto por las áreas al Norte del Río San Carlos). Colinas a lo largo de la Costa Pacífica, Provincia de Puntarenas (Parrita-Quepos).

Categoría III

- a. La tierra ha sido colonizada y cultivada por lo menos en 2 generaciones;
- b. La infraestructura está relativamente avanzada —camino utilizables todo el año y una red de caminos secundarios sirve a la mayoría de las fincas;
- c. Las inversiones de la finca involucran un uso limitado de tecnología pero es posible el acceso a ésta;
- d. La mayoría de las fincas están tituladas o han estado por varias generaciones.

Proceso de fragmentación de la tierra (minifundios) ocurre simultáneamente con la concentración de la tierra, hay fincas muy pequeñas a la par de las grandes.

Ejemplos

Meseta Central; Centro y Norte de Nicoya; Valle del General.

En cada una de las tres categorías, la seguridad de la tenencia se correlaciona hasta cierto punto con la mayor producción de la finca, pero del análisis económico hecho en la Parte III debe haber quedado claro que la seguridad de la tenencia tendrá el impacto más notable en las áreas de Categoría II. En las áreas de Categoría I la seguridad de la tenencia (posesión de un título legal sobre la tierra) tendrá un impacto mínimo a menos que y

hasta que se abran caminos utilizables todo el año y se establezcan algunas facilidades bancarias y de mercado. En otras palabras, la seguridad de la tenencia no opera en un vacío, únicamente puede operar a través de otros factores como el acceso al capital y a los mercados. En las áreas de la Categoría II, donde existen el acceso a los mercados y otros factores de producción importantes, aunque sea en forma limitada, el mayor impacto inmediato de la provisión de títulos sería el de elevar la producción agrícola debido principalmente a que mejoraría los factores de producción existentes. En las áreas de Categoría II, la seguridad de la tenencia ya ha sido lograda hasta cierto punto, ya sea porque la mayoría de las fincas tienen título o porque las fincas han sido poseídas por largos períodos de tiempo y esto hasta cierto grado, de una seguridad semejante a la de tener el Título inscrito en el Registro de la Propiedad. En cada una de estas categorías de áreas, pero particularmente en las dos primeras, el proveer seguridad en la tenencia mediante títulos legalmente sancionados tendrá un efecto positivo en el desarrollo agrícola únicamente si al agricultor-beneficiario se le puede asegurar acceso al crédito, servicios técnicos y tecnología. Desde el punto de vista del planeamiento de la estrategia, el solo hecho de proveer títulos no mejoraría mucho la producción agrícola. Este punto ha sido ya expuesto en el análisis de la Parte III, donde se mostró que la seguridad de la tenencia correlacionaba muy bien con la presencia de otros factores de desarrollo tales como capital, acceso a la tecnología, y el grado en que la producción de la finca pueda venderse. Además, esto se desprende de la experiencia del ITCO en materia de titulación durante los últimos 10 años. Los agricultores que en el pasado se han beneficiado de la parcelación y programas de titulación del ITCO no parecen haber mejorado su posición tanto como se esperaba, principalmente porque no se les proveyó con crédito adecuado, servicios técnicos y tecnología.

En resumen, hay implicaciones importantes que deben tomarse del análisis presentado en este estudio. Primero, es sumamente importante que se provea de crédito y asistencia técnica a los agricultores que vayan a recibir títulos bajo el Programa de Titulación de Tierras del ITCO. La provisión de títulos bajo este programa ciertamente aumentará las oportunidades de estos agricultores para participar más activamente en la economía agrícola. Sin embargo, un título por sí solo no aumentaría significativamente la

producción agrícola de subsistencia del agricultor. A la seguridad de la tenencia se le debe dar un oportunidad de operar a través de otros factores de producción; en este sentido, la seguridad de la tenencia (la provisión de títulos sobre la tierra) es una condición necesaria pero no suficiente al desarrollo de la agricultura.

Segundo, el análisis sugiere que el Programa de Titulación de Tierras tendría efectos más inmediatos si se implementa en ciertas áreas, como las clasificadas como de Categoría II, que tienen algunas facilidades bancarias y de mercadeo, y un sistema de caminos utilizables todo el año. No solamente están los agricultores de estas áreas más interesados en recibir el beneficio del Programa de Titulación sino que son mayores las probabilidades de un mejor rendimiento de las inversiones en titulación en estas áreas y con ello se contribuiría mucho más al desarrollo agrícola.

ASISTENCIA LEGAL: TEMAS MODERNOS Y VARIACIONES* **

MAURO CAPPELLETTI y JAMES GORDLEY

SEGUNDA PARTE: Variaciones sobre un Tema Moderno

JAMES GORDLEY †

La primera parte de este artículo describió el desarrollo de los modernos enfoques de ayuda legal para los pobres. Allí se puso de relieve que las tentativas del siglo XIX fueron una combinación de ley y de caridad.⁽¹⁾ Disposiciones legales concretas señalaron al pobre el camino a seguir, por medio del cual teóricamente podría obtener servicios legales; la responsabilidad de procurar tales servicios, sin embargo, fue abandonada a los esfuerzos caritativos de los Colegios de Abogados organizados. En nuestro siglo este enfoque ha sido desacreditado en favor de uno nuevo, el cual, aunque todavía informal e indefinido, presenta no obstante ciertas características comunes: la ayuda legal es un derecho a ser protegido por la fuerza de la ley; tal protección requiere una acción estatal positiva que debe dar protección no sólo de manera meramente formal, sino de manera real y efectiva.

Este enfoque moderno es suficientemente amplio como para dar cabida a diversas concepciones sobre la ayuda legal. Mientras que la Primera Parte se ocupó de la composición de los rasgos

* Este artículo fue posible realizarlo gracias a la cooperación del Consejo Italiano de Investigaciones y de la Fundación Agnelli de Turín. Si bien los autores comportan una preocupación y una visión común, han optado por separar en dos partes los escritos. Cualquiera de las partes puede ser leída separadamente, no obstante su interdependencia, y esta división refleja las responsabilidades y las contribuciones de los autores.

** Traducción al castellano del profesor Rubén Hernández.

(†) B. A. 1967, M. B. A. 1968 Universidad de Chicago; J. D. 1970, Universidad de Harvard; Becario Investigador, Instituto de Derecho Comparado, Universidad de Florencia, 1970-71.

(1) Ver primera parte, texto anexo a las notas 50-84 *supra*.