

De esta manera, la formación de este enclave bananero determinó la conformación de una estructura económica y social regional con características muy distintas a las del resto del país. Además de controlar cerca de 100.000 Has. de tierra y ejercer el monopolio del transporte y comercialización del banano, con esta actividad la UFCO propició la formación de una numerosa clase obrera constituida por peones de las plantaciones y trabajadores de los muelles y el ferrocarril. El campesinado tenía una importancia marginal y la clase capitalista regional se presentaba bajo la figura de un capital transnacional.

Resulta claro entonces que hasta 1950, el carácter extrovertido de la economía costarricense, condicionó a su vez un desarrollo regional concentrado en algunos puntos del territorio nacional escasamente integrados con el resto del país. Durante este período, las ciudades cabeceras de cada provincia aparecen como los principales centros urbanos, con algún nivel de desarrollo de su infraestructura y servicios. En el resto de cantones y distritos, predominan los pequeños centros poblados y caseríos.

La segunda etapa en el proceso de estructuración regional se inicia en la década de los años 50, como resultado de los cambios en la estructura productiva y en el Estado. Estos cambios pueden resumirse de la siguiente manera: Incremento de la producción industrial que permitió la constitución de un nuevo polo de acumulación localizado principalmente en la ciudad capital, concretamente en el Area Metropolitana de San José; proceso de diversificación agrícola, principalmente en la producción de carne y azúcar, en la región nor-occidental del país: Guanacaste, Puntarenas y Alajuela; desarrollo de la infraestructura de comunicación y transporte al interior principalmente del Valle Central y de éste hacia las principales zonas portuarias; expansión de las actividades comerciales, financieras y de servicios en la ciudad de San José y, en segundo término, en las ciudades de Alajuela, Heredia y Cartago; proceso de redistribución espacial de la población y expansión de las áreas residenciales y de servicios (Valverde, Vargas y Lavell, 1985: 21 y 22).

La consecuencia de este proceso fue la estructuración de un espacio regional-urbano, cuya sede es el Valle Central. Este nuevo ámbito regional se extiende ya para 1980, de la ciudad de Alajuela hasta la ciudad de Paraíso en Cartago y desde la ciudad Colón hasta las cabeceras de los cantones de Santa Bárbara, Barba, San Rafael y San Isidro de Heredia, abarcando un territorio de aproximadamente 660 Km. cuadrados.

La estructuración de este nuevo ámbito regional significó la consolidación de una aglomeración urbana central con una extensión de 136.63 Km. cuadrados, cuyo centro es el antiguo casco central de la capital; conversión masiva de suelos de uso agropecuario a suelos de usos urbano (comercial, residencial, industrial y de servicios); desarrollo de un sistema de transportes a escala

regional; concentración de población y actividades económicas en la aglomeración urbana central; subordinación de las cabeceras de provincia (Alajuela, Cartago y Heredia) a la dinámica económica de la aglomeración urbana central; y la consolidación de relaciones entre este nuevo ámbito regional y las dos principales ciudades portuarias del país: Puntarenas y Limón (Valverde, Vargas y Lavell, 1985: 23).

En conclusión, en esta segunda etapa, además de afirmarse la primacía de la Región Central con respecto al resto del país, su influencia se extiende al resto del Valle Central hasta llegar a constituir lo que se ha denominado la aglomeración urbana central, sistema interconectado con dos centros urbanos portuarios. A esta estructura se agrega, aunque sin mayores nexos económicos, el desarrollo sufrido por la parte noroccidental del país y las regiones Atlántica y Sur, como resultado de la actividad bananera.

3.2 Planificación regional¹

La experiencia de Costa Rica en el campo de la planificación regional es relativamente reciente. De 1963 a 1974 varias regiones periféricas del país fueron objeto de algún plan regional, los cuales fueron redactados por varias instituciones nacionales y agencias internacionales, pero sin que éstos llegaran a fructificar.

Seguramente, la experiencia más importante que cabría mencionar fue la vinculada a la creación de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Esta institución tenía entre sus objetivos, favorecer el desarrollo económico y social de la región Atlántica y lograr su integración al resto del país. A pesar del importante papel que se le asigna a esta institución en el desarrollo regional, sus resultados concretos en este campo han sido muy insuficientes, al reducirse sus acciones, casi en forma exclusiva, al campo de la administración portuaria. De esta manera no se llega a cumplir con uno de sus principales cometidos, cual era propiciar el desarrollo económico y social de la región, proporcionando la infraestructura y los servicios necesarios.

En realidad, el primer esfuerzo científico de regionalización del territorio nacional fue realizado por el Dr. Helmut Nuhn, a solicitud de la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN). Fue en

¹. . Para la elaboración de este apartado, nos apoyamos en el libro de Carolyn Hall, **Costa Rica: una interpretación geográfica con perspectiva histórica**. (Editorial Costa Rica, 1983); y en el trabajo **Movimientos sociales regionales, el caso de la huelga bananera de 1979 en la región Atlántica**, (inédito, 1983), de José Manuel Valverde, Jorge Vargas y Allan Lavell.

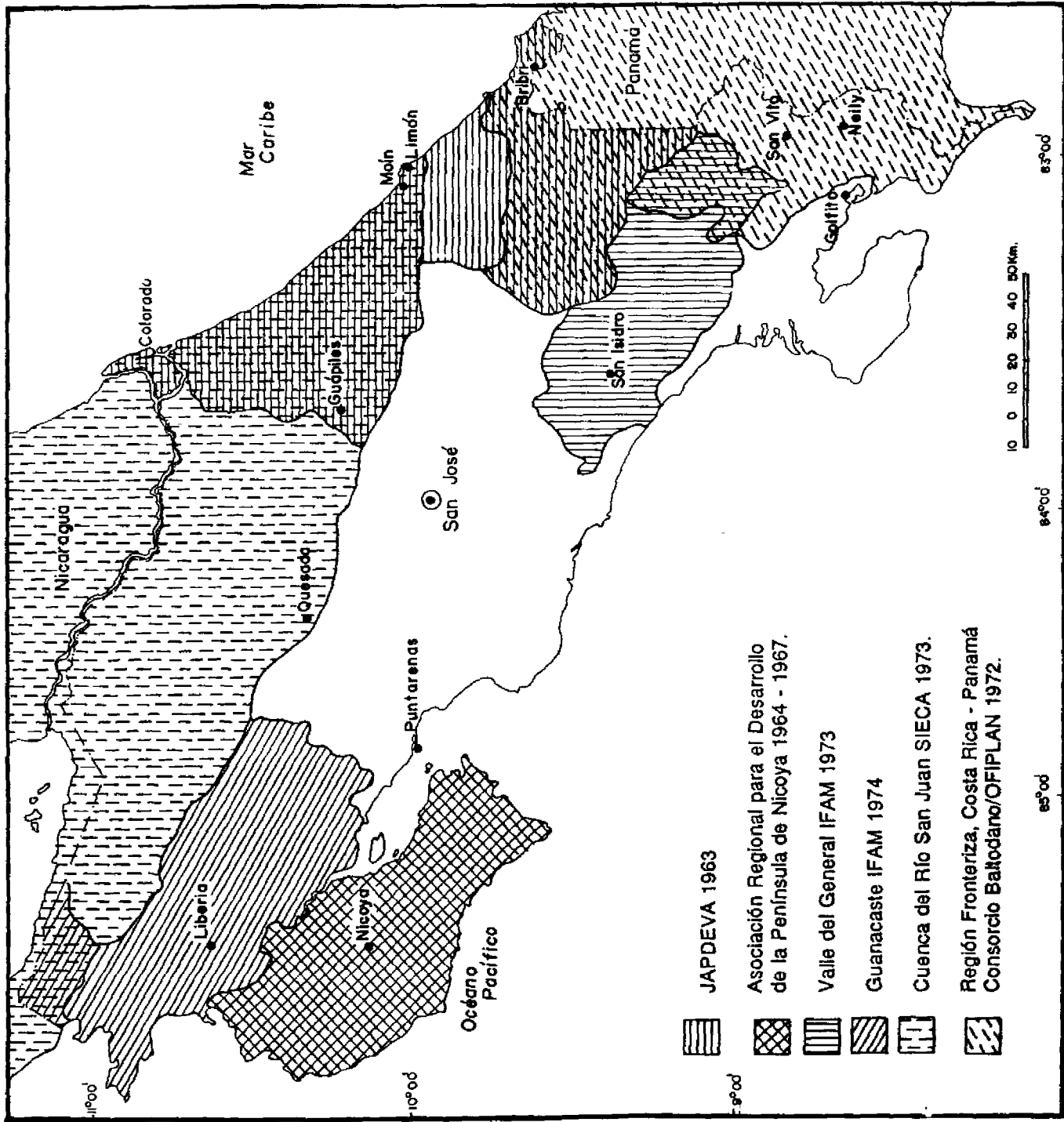
el Plan Nacional de Desarrollo de 1974 - 1978 cuando se incluyó por primera vez una propuesta de desarrollo regional para el país, y en 1976, cuando se logró establecer el Sistema de Planificación Regional y Urbana (Hall, 1983: 389).

La propuesta elaborada por Nuhn contemplaba diversos aspectos, entre otros: usos de suelo, sistemas de comunicación, distribución territorial de la población, características morfológicas y climáticas del país. Con base en estos criterios, Nuhn propuso la identificación de 6 regiones funcionales, presentando cada una una relativa homogeneidad en los aspectos físicos y económicos. Estas regiones fueron: Región Central, Región Oeste, Región Noroeste, Región Norte, Región Este, Región Sur.

La propuesta de regionalización hecha por Nuhn en el año de 1973 fue luego modificada por OFIPLAN, aunque la primera siguió constituyendo la base fundamental de la regionalización propuesta. Las nuevas regiones fueron: Región Central, Región Pacífico Norte, Región del Pacífico Centro, Región del Pacífico Sur, Región Norte y Región Atlántica (Mapa No.5).

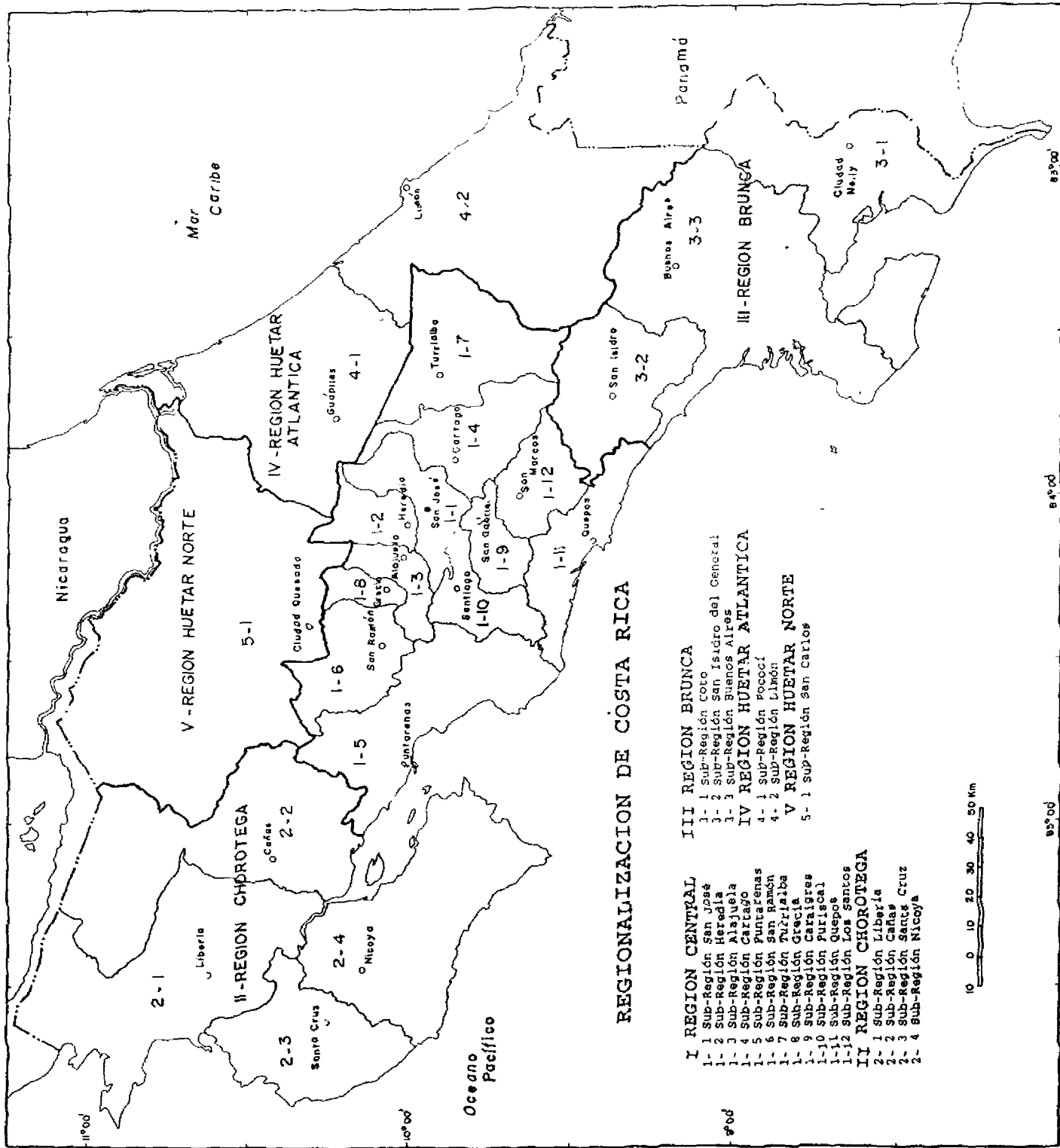
Con base en esta regionalización y habiéndose detectado fuertes desequilibrios regionales, OFIPLAN se abocó a realizar algunos estudios y proponer medidas correctivas. Sin embargo, éstas nunca llegaron a tener una incidencia real en el desarrollo territorial del país. Posteriormente, durante la administración Carazo Odio, en el año de 1978, se propuso una nueva regionalización del país, con base en el criterio de que cada región debía tener una población mínima de 200.000 personas y un área mínima de 10.000 Km. cuadrados, así como una estructura económica relativamente homogénea. Argumentando la escasa población del país y el escaso desarrollo de las áreas periféricas, el número de regiones se redujo a cinco y las mismas fueron divididas en 22 subregiones, tomando como criterio la disponibilidad de redes de transportes hacia las cabeceras de la subregión. Con base en estos criterios se propuso la siguiente regionalización del país: Región Central, Región Chorotega, Región Huetar Norte, Región Huetar Atlántica y Región Brunca (Mapa No.6).

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo de 1974-1978 como en el de 1978-1982, se estipulaba que el problema básico que se intenta resolver con la política de planificación regional definida, era la elevada y creciente concentración de las actividades económicas y de la población en un reducido espacio del territorio nacional, la Región Central del país, a la par de una escasa integración del resto del territorio nacional. Sin embargo, como lo hemos constatado, los esfuerzos institucionales en el campo de la planificación del desarrollo regional han tenido una escasa o ninguna incidencia, lo cual si bien puede ser atribuido a muy diversos factores, pero sobre todo, a la variación permanente en los criterios de regionalización, y a la falta de decisión política para impulsar las acciones propuestas. En el momento actual, las



MAPA 5. PLANES DE DESARROLLO REGIONALES

Fuente: G. Hall, Costa Rica, una Interpretación Geográfica con Perspectiva Histórica. 1984.
Elaborado por Roberto Cealillo Y. y Eduardo Rodríguez N.



MAPA 6. REGIONALIZACION DE COSTA RICA
 Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Oficina de Planificación y Política Económica. Atlas Estadístico, 1981.

regiones sirven solamente como referente a algunas instituciones para organizar sus inversiones y llevar a cabo algunas obras.

3.3 Estructuración urbana²

En los años inmediatamente posteriores a la independencia, hacia el año 1824, la población total de Costa Rica era de apenas 65.393 habitantes concentrados en su mayoría en los principales centros urbanos de ese entonces, a saber: San José (15.472), Alajuela (8.027) Cartago (11.028) y Heredia (10.809). El resto de la población, cerca de 20.000 habitantes, se distribuían en el resto del territorio nacional en pequeños caseríos, que carecían de la mínima infraestructura urbana. No fue sino con el incremento de la actividad cafetalera y el inicio de la producción bananera, cuando este panorama empieza a sufrir un cambio significativo.

². Para la elaboración de este apartado, nos apoyamos en el ensayo elaborado por Silvia Lara en el Curso Política Urbana en Centro América, que se imparte en la Maestría Centroamericana de Sociología de la Universidad de Costa Rica, en el año de 1991, y que tiene por título **Apuntes para el Estudio de la Política Urbana en Costa Rica.**

POBLACION DE COSTA RICA EN 1824 Y 1900
(Números absolutos)

Provincias*	Población	
	1824	1900
Provincia de San José	19.561	98.237
San José	15.472	48.590
Provincia de Alajuela	8.827	75.086
Alajuela	8.027	24.600
Provincia de Cartago	14.836	49.110
Cartago	11.028	33.947
Provincia de Heredia	12.260	38.352
Heredia	10.809	19.988
Provincia de Guanacaste	5.536	25.108
Guanacaste (Liberia)	998	3.847
Provincia de Puntarenas	1.628	15.769
Provincia de Limón	1.285	11.157
Bocas del Toro**	1.460	-
Población total	65.393	312.819

* La población se ha distribuido según la la división territorial actual.

** El territorio de Bocas del Toro se integró luego a la República de Panamá.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadros de Hermógenes Hernández, **Costa Rica: evolución territorial y principales censos de población 1502 - 1984**. UNED, 1985.

En general, las cabeceras de provincia ven incrementada notablemente su población, particularmente en los casos de San José, Alajuela, Heredia y Cartago. La creciente actividad económica en esta parte del territorio nacional, determinó que gran parte de la infraestructura de comunicación y transportes se orientara a comunicar las distintas ciudades del Valle Central y éste con los dos puertos nacionales, el puerto de Limón y el de Puntarenas.

En el transcurso de la primera mitad del presente siglo, la ciudad de San José consolidó su papel como el principal centro

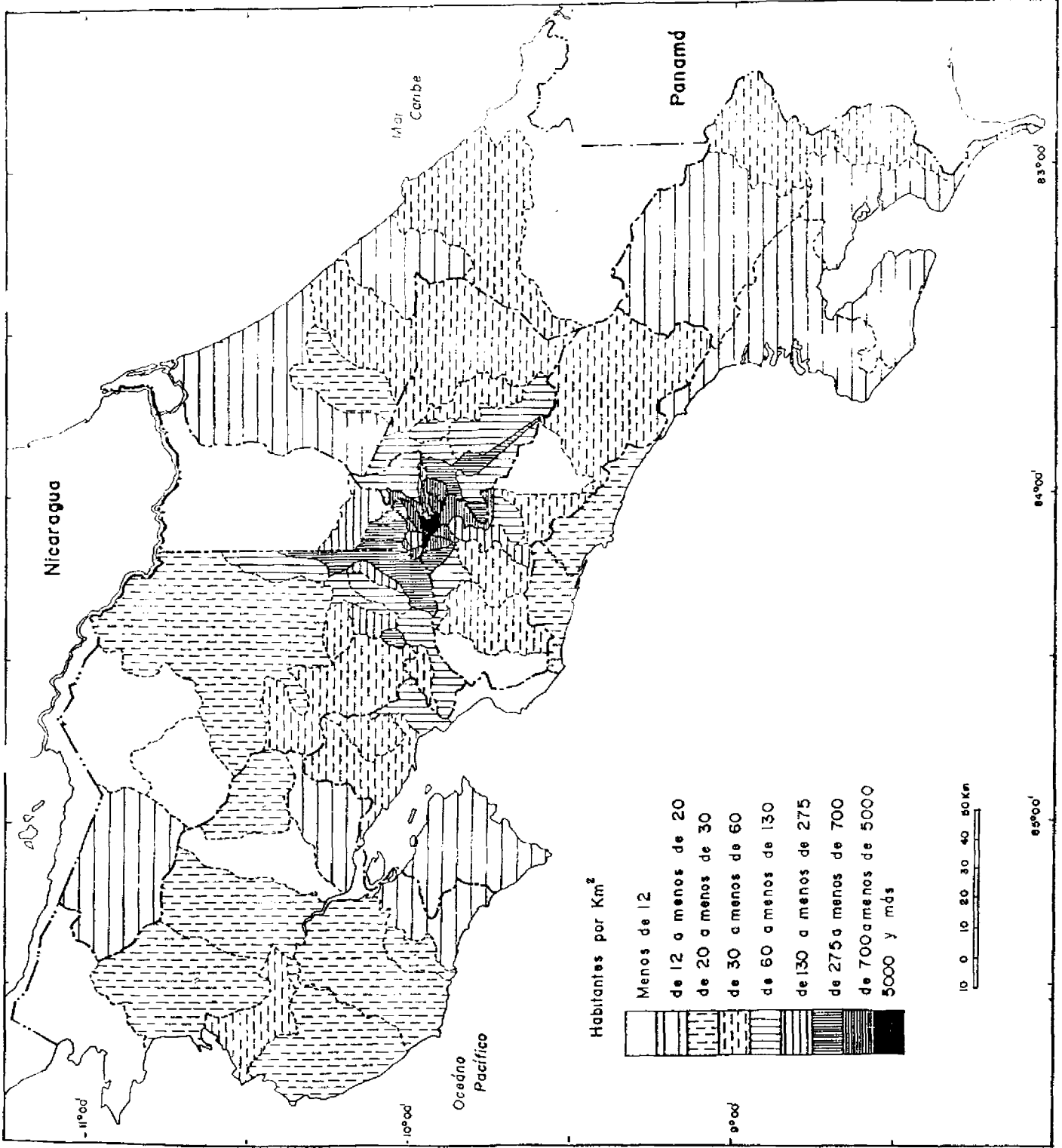
económico, administrativo, comercial y financiero del país, contando hacia 1950 con toda la infraestructura de comunicaciones, transporte y servicios. Para esa fecha, San José tenía cerca de 110.000 habitantes, mientras que las ciudades de Alajuela, Cartago y Heredia no superaban, cada una, los 50.000 habitantes.

Hasta 1950, la ciudad de San José cumplía un papel fundamentalmente comercial, financiero y administrativo; sin embargo, a partir de ese momento se empezaron a desarrollar actividades industriales dentro del llamado proceso sustitutivo de importaciones, que terminaron por convertirla en el centro productivo más importante del país. De 82.124 habitantes que albergaba el Area Metropolitana de San José en 1950 se pasa a 612.974 habitantes en 1980. Ya para la década de 1970, el 85% de las industrias se encontraban localizadas en esta Area. Este proceso se vio acompañado de la sustitución de las fincas de vocación agrícola a zonas de uso residencial y la masiva construcción estatal de obras de infraestructura, dando lugar ambos aspectos a un acelerado desarrollo urbano de esta parte del territorio nacional.

Al encontrarse la ciudad de San José localizada en las proximidades de las ciudades de Heredia, Alajuela y Cartago, determinó que su desarrollo terminara por integrar a estas últimas en la conformación de un gran espacio urbano metropolitano central, tal y como se explicó en el apartado anterior.

Paralelo a las transformaciones en la estructura productiva ocurrida en las décadas pasadas, el crecimiento de la población y las migraciones han sido factores que han contribuido con este acelerado crecimiento urbano de la parte central del país. La elevada concentración de la tierra en pocas manos y el desarrollo de la ganadería extensiva han incidido en una elevada emigración de las zonas rurales hacia los centros urbanos mayores. De hecho, estos migrantes son atraídos por las expectativas de encontrar empleo y acceder a algunos servicios básicos.

En el momento actual, el territorio nacional aparece configurado de la siguiente manera: un núcleo urbano central, densamente poblado y que cuenta con la mayor infraestructura y servicios del país, articulado a tres centros urbanos de carácter secundario, a saber, las ciudades de Heredia, Alajuela y Cartago. (Mapa No.7) Este núcleo central, junto con las ciudades circunvecinas, aparece estrechamente articulado con los dos núcleos urbanos portuarios más importantes por su función económica y el volumen de población que albergan (Limón y Puntarenas). A esta trama urbana se agrega una gran cantidad de centros poblados de menor rango, que interconectan débilmente el resto del territorio nacional.



MAPA 7. DENSIDAD DE POBLACION

3.4 Planificación urbana

Los esfuerzos de ordenamiento y regulación del crecimiento urbano en Costa Rica se remontan al año de 1954, con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). En la Ley Orgánica de esta institución se define como una de sus responsabilidades: "Planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público, para satisfacer las necesidades consiguientes"³.

Para cumplir con su cometido, el INVU lleva a cabo diversos estudios y acciones de planificación urbana en diferentes lugares de la ciudad de San José, los cuales sirven de base para la formulación de un proyecto de Ley de Planificación Urbana, el cual es presentado a la Asamblea Legislativa y aprobado en el año de 1968. En este proyecto se definen dos niveles de planificación, el nacional-regional y el local. Para dar cumplimiento al primer nivel de planificación, el INVU en coordinación con OFIPLAN se propuso la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Este Plan debía contemplar políticas en el campo del desarrollo urbano, distribución de la población, uso del suelo, localización industrial, vivienda, renovación urbana, servicios públicos y recreación física y cultural.

En relación con el segundo nivel de planificación, el local, y en concordancia con lo que estipulaba la Ley de Planificación Urbana, el INVU solicita a los gobiernos municipales elaborar planes reguladores y reglamentos de desarrollo urbano, orientados al control y regulación del desarrollo urbano local, actual y futuro. Estos planes debían ser sometidos a la consideración de la población mediante la realización de audiencias públicas.

Finalmente, para planificar el desarrollo urbanístico del Area Metropolitana, se dispone la creación de la Oficina de Planeamiento del Area Metropolitana de San José (OPAM), adscrita al Departamento de Urbanismo del INVU, con carácter de órgano intermunicipal encargado de elaborar el Plan Regulador Metropolitano.

Con base en la legislación anterior, principalmente de la que emana la Ley de Planificación Urbana, el INVU se aboca a definir el área de control urbanístico y a diseñar los instrumentos para su aplicación.

Con seguridad, desde entonces, el Area Metropolitana de San José ha sido la porción del territorio nacional sobre la cual se

³. INVU. Ley Orgánica del INVU, No.1788 del 24 de agosto de 1954, Art. 4, inciso b.

han diseñado mayores acciones de control y ordenamiento urbanístico. Ya en el año de 1968 se delimita oficialmente el territorio que comprendería el Area Metropolitana de San José, a saber: los cantones de San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat⁴.

Luego de elaborar algunos planes para los cantones mencionados entre 1970 y 1973, el INVU decidió elaborar un plan para el conjunto del Area el cual denominó "OPAM 75". En este Plan se logró definir por primera los usos del suelo y se delimitaron las áreas de localización de las industrias. El crecimiento urbanístico que continuó sufriendo esta parte del territorio, particularmente con la incorporación que sufrieron las ciudades aledañas de Heredia, Alajuela y Cartago, condujo a plantearse la ampliación del área sujeta de intervención hasta llegar a formularse un plan para lo que se llegó a denominar como Gran Area Metropolitana. A la propuesta de control urbanístico que resultó de esta definición se le denominó Plan Regional Metropolitano.

Fue durante la administración Carazo Odio, en el año de 1981, que se faculta al INVU para la elaboración de este Plan Regional. Para la elaboración del estudio correspondiente, se propuso la identificación de los siguientes subsistemas: Agropecuario, Industrial, Recreacional, Comercial, de Protección y Mejoramiento Ambiental, de Comunicación, Energético, Educativo, de Salud y Gubernamental. Además, el estudio, comprendía cuatro niveles: Nivel analítico (Diagnóstico), Nivel de propósitos (Objetivos), Nivel de Acción, (Políticas) y Nivel de Instrumentación (Instrumentos).

Con seguridad, la importancia de este Plan radica en haber logrado definir los distintos usos del suelo, las densidades deseadas y las áreas de protección. Esta propuesta aparece resumida en cuatro planos síntesis y se ha acompañado de una serie de reglamentos que han servido de orientación al INVU para orientar el desarrollo de la Región; sin embargo, muchas de las disposiciones que se contemplan en este Plan continúan sin ser acatadas por algunas instituciones estatales y el sector privado. Un ejemplo claro de lo anterior, lo constituye la construcción de viviendas en áreas de protección o en terrenos considerados como no aptos para uso residencial.

Esfuerzos similares al anteriormente descrito ha realizado la Dirección de Urbanismo del INVU en las ciudades de Puntarenas y Limón. En estos territorios se han definido usos del suelo, densidades y áreas de protección y conservación ecológica.

Lo expuesto permite apreciar que en Costa Rica, con la creación del INVU, el Estado inició un esfuerzo por ordenar y

⁴. Esta delimitación excluyó algunos distritos que por su lejanía no serían objeto de control urbanístico.

regular el crecimiento de los principales centros urbanos. La promulgación de la Ley de Planificación Urbana, la elaboración del Plan Regional Metropolitano y la formulación de planes reguladores en diferentes lugares del país, constituyen esfuerzos de gran significación en este campo. Empero, este esfuerzo no se ha visto acompañado del apoyo político que haga posible el cumplimiento de lo propuesto en estos estudios, por lo que la acción planificadora del desarrollo urbano se ha visto seriamente limitada y con ello, las posibilidades de arribar a soluciones a los problemas detectados.

4. ORGANIZACION POLITICO ADMINISTRATIVA DE COSTA RICA

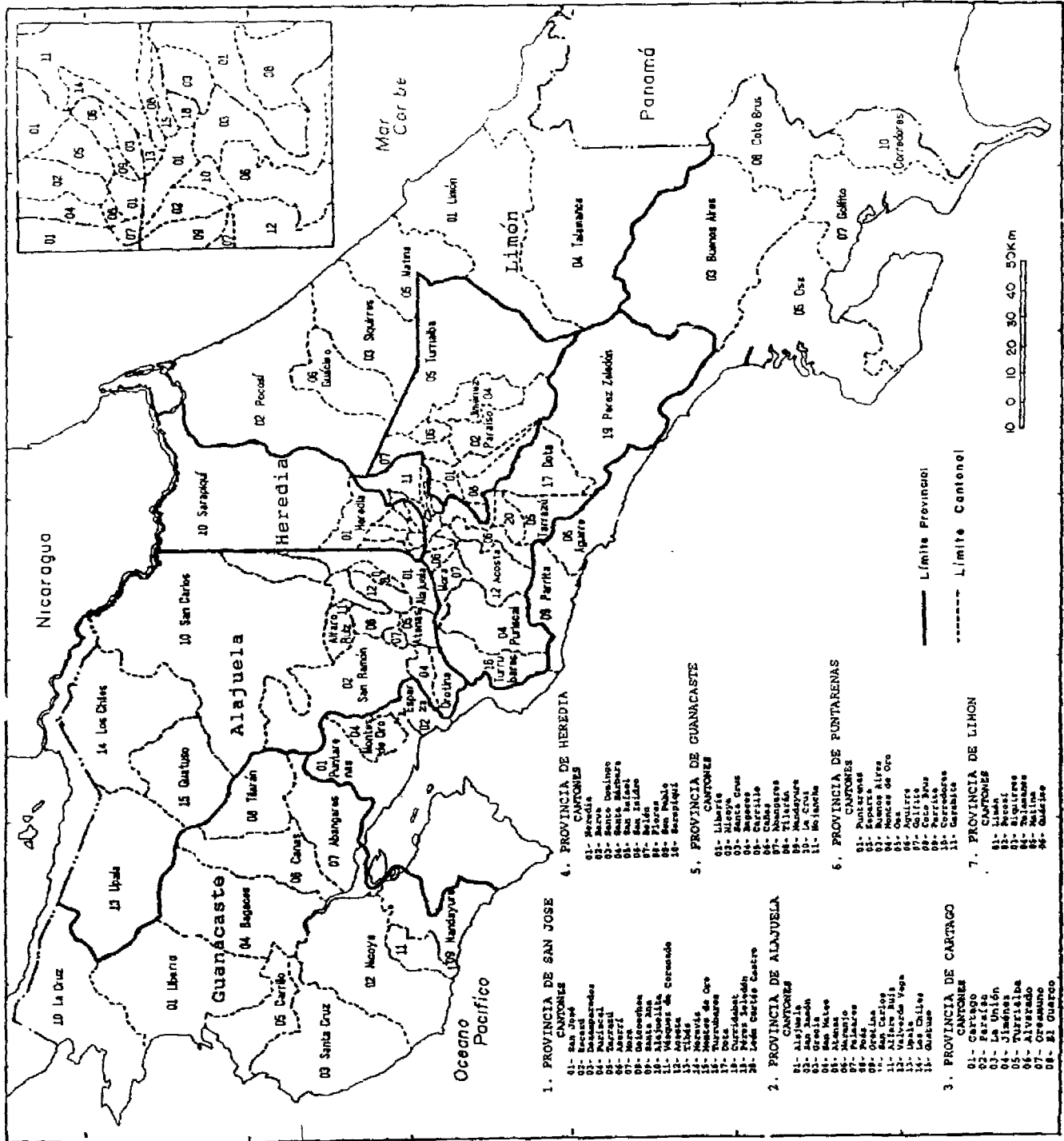
Las transformaciones de la estructura económica y social costarricense, no solo ha significado modificaciones en la configuración del territorio, sino que también ha implicado cambios en la organización político administrativa de la sociedad. Sobresalen como actores de dicho proceso, además del Gobierno Central, el Régimen Municipal y las instituciones autónomas. Estos tres actores político institucionales desempeñan un papel determinante tanto en las modalidades que asume el desarrollo nacional como en las posibilidades de participación y resolución de algunos de los problemas fundamentales que enfrenta el país a través de sus diferentes etapas.

En este capítulo haremos primeramente una reseña de la evolución, el lugar y el papel que han ocupado los gobiernos locales en el desarrollo nacional y, posteriormente, nos ocuparemos de caracterizar el desarrollo del sector público costarricense, particularmente a partir de los años cincuenta, momento en que empieza a jugar un papel decisivo en la modalidad de desarrollo nacional.

a) Los Municipios⁵ (Mapa No.8)

Los orígenes de la institución municipal en Costa Rica se remontan a la época colonial. Entre los años 1821 - 1871 el municipio cumplió un papel fundamental en la formación y estructuración del Estado nacional. En una primera fase, de 1821 a 1838, el poder municipal fue fuerte, principalmente en las cuatro ciudades del Valle Central: San José, Heredia, Alajuela y Cartago, esto a pesar del gradual proceso de centralización del Estado que se produjo en esos años. A partir de 1838 se pasa a otra fase de creciente centralización del poder en el Estado y más específicamente en el Ejecutivo, promovida por la consolidación de

⁵. Excepto que se indique lo contrario, para la elaboración de este apartado nos hemos apoyado en Carlos Araya Pochet y Priscilla Albarracín, **Historia del Régimen Municipal en Costa Rica**, EUNED, San José, 1986.



1. PROVINCIA DE SAN JOSE
CANTONES
01- San José
02- Escazú
03- Desamparados
04- San Rafael
05- Turrialba
06- Atenas
07- Meruza
08- Santa Ana
09- San Carlos
10- Alajuela
11- Viquez de Coronado
12- San Marcos
13- Tibás
14- Nocoré
15- Montes de Oro
16- San Isidro
17- Dota
18- Curridabat
19- Pérez Zeledón
20- Juan Carlos Castro
2. PROVINCIA DE ALAJUELA
CANTONES
01- Alajuela
02- San Ramón
03- San Mateo
04- Atenas
05- Almona
06- San Mateo
07- Palmar
08- Poás
09- Grecia
10- San Juan
11- Alifan
12- Valverde Vega
13- Uruacá
14- San Isidro
15- Guabacé
3. PROVINCIA DE CARTAGO
CANTONES
01- Cartago
02- San Rafael
03- La Unión
04- Jiménez
05- Turrialba
06- Alvarado
07- Oreamuno
08- El Guero
4. PROVINCIA DE HEREDIA
CANTONES
01- Heredia
02- San Isidro
03- Santa Bárbara
04- San Isidro
05- Belén
06- Flores
07- San Joaquín
08- Escobedo
09- Parrita
10- Parícuti
11- Parícuti
12- Acosta
13- Parícuti
14- Parícuti
15- Parícuti
16- Parícuti
17- Parícuti
18- Parícuti
19- Parícuti
20- Parícuti
5. PROVINCIA DE GUANACASTE
CANTONES
01- Liberia
02- San Carlos
03- Santa Cruz
04- Carrizal
05- Bagaces
06- Nicoya
07- Abangares
08- Guanacaste
09- San Ramón
10- San Ramón
11- San Ramón
12- San Ramón
13- San Ramón
14- San Ramón
15- San Ramón
16- San Ramón
17- San Ramón
18- San Ramón
19- San Ramón
20- San Ramón
6. PROVINCIA DE PUNTARENAS
CANTONES
01- Puntarenas
02- San Juan
03- Buenos Aires
04- Moque de Oro
05- Osa
06- Talara
07- Colón
08- Pico Viejo
09- Parícuti
10- Parícuti
11- Carabita
7. PROVINCIA DE LIMÓN
CANTONES
01- Limón
02- Talamanca
03- Talamanca
04- Talamanca
05- Talamanca
06- Talamanca
07- Talamanca
08- Talamanca
09- Talamanca
10- Talamanca

MAPA 8. DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA

Fuente: Instituto Geográfico Nacional. División Política Administrativa, 1964.
Elaborado por Roberto Castrillo V. y Eduardo Rodríguez M.

los nuevos grupos económicos dominantes (la oligarquía cafetalera), lo cual tiene como consecuencia una subordinación del régimen municipal⁶.

Los inicios de los años setenta coinciden con una transformación del Estado costarricense en un Estado liberal que empieza a cumplir una función reguladora que queda expresada en la Constitución de 1871. En gran medida, entonces, la Constitución vino a ser la culminación de un proceso de centralización política que se venía dando desde 1847, y el mecanismo que puso sello definitivo al proceso de debilitamiento y subordinación que había venido sufriendo el municipio, al perder su independencia económica y administrativa y ver disminuido su papel. A pesar de ello, durante la primera mitad del presente siglo, las municipalidades continuaron siendo los entes públicos de mayor importancia en la prestación de algunos servicios básicos (Trejos y Pérez, 1990: 58).

Entre 1914 y 1948 se produjo un conjunto de acciones orientadas a cambiar la estructura estatal que el régimen liberal había instaurado⁷. Dentro de este período, en los años 30 y 40 surge una nueva forma de organización a nivel comunal orientada a resolver problemas comunales: las denominadas juntas progresistas, quienes fueron rápidamente consideradas como una nueva forma de intervención y debilitamiento de las competencias de los municipios. Sin embargo, en estos años el régimen municipal no sufre cambios sustanciales, manteniéndose en lo fundamental la estructura y competencias definidas por la Constitución de 1871.

Va a ser en los años cuarenta, pero muy especialmente a partir de 1948, cuando el Estado costarricense y los municipios ven

⁶. De 1825 hasta el año de 1848, el territorio nacional estuvo dividido, desde el punto de vista administrativo, en departamentos. A partir de 1848, el territorio nacional se dividió en provincias, comarcas y cantones. Para ese momento las provincias definidas eran cinco: San José, Cartago,, Heredia, Alajuela, Guanacaste; división a la cual se sumaba la comarca de Puntarenas.

⁷. En el año de 1910 el territorio nacional se dividió en provincias (San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón) cantones y distritos, división administrativa que se mantiene hasta el momento actual. Ya para el año de 1915, el número de cantones ascendía a 55 y de distritos a 262. Para el año de 1984, fecha del último censo nacional, el número total de cantones era de 81 y el número total de distritos ascendía a 421.

sustancialmente modificado su lugar y su papel en la sociedad. Tal y como se señaló líneas arriba, a partir de este momento el Estado costarricense amplía sus funciones, adoptando un papel activo en el desarrollo económico y social. De 1948 a 1980, el poder se va centralizando en el Ejecutivo y se da un proceso de descentralización de funciones en un conjunto de instituciones autónomas y semiautónomas, proceso que conlleva un mayor relegamiento de los municipios. Las instituciones nacionales que se crean en este período eliminan la posibilidad de participación de los gobiernos locales en la prestación de algunos servicios.

"En la práctica, la mayoría de las Municipalidades se ocupa sólo de los asuntos administrativos de rutina y de la provisión de servicios comunales elementales, como recolección de basura, alumbrado público, cementerios, mercados, mataderos, y en algunos casos, agua y electricidad" (Trejos y Pérez, 1990: 58).

No es sino hasta el año de 1968 cuando la Asamblea Legislativa decide impulsar un conjunto de reformas que abarcaban el campo jurídico-institucional y administrativo. Con base en lo anterior, en el año de 1969, se promulgó una ley que establecía el traspaso del impuesto territorial a las municipalidades. El nuevo lugar que intenta asignársele a las municipalidades se terminó de materializar con la promulgación de un Código Municipal en el mes de abril de 1970. Casi simultáneamente, en el mes de mayo de 1970, se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal como una forma de enfrentar la problemática municipal. Al IFAM se le definió la tarea de fortalecer los municipios, brindándoles la asesoría y la asistencia técnica y financiera necesaria.

Respondiendo a la necesidad de una mayor unidad y coordinación entre las municipalidades, se empiezan a crear las Ligas Municipales por regiones y provincias, y en el año de 1977, se decide la creación de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, con el propósito de contar con un organismo que represente los intereses municipales y promueva la descentralización administrativa (Lara, 1990: 9).

Luego de varios congresos municipales, a partir del año de 1986, las municipalidades desarrollan una lucha tendiente a fortalecer su papel, proponiendo para ello el traspaso del 10 por ciento del Presupuesto Nacional y el reconocimiento de nuevas funciones. A pesar de que esta demanda aparentemente contaba con el apoyo de la administración Arias Sánchez, ésta no llegó a ser aprobada por la Asamblea Legislativa.

Lo expuesto deja entrever que con las reformas que sufrió la Constitución Política en el año de 1949, y la creación de un sinnúmero de instituciones autónomas descentralizadas, las municipalidades se vieron relegadas y reducido su papel a tareas de poca trascendencia para la vida de las comunidades. Esta situación

se ~~agudizó~~ agudizó aún más con la creación, hacia finales de la década de los ~~sesenta~~ sesenta, de las asociaciones de desarrollo comunal.

Si bien en los años setenta, mediante un conjunto de reformas, se ~~buscó~~ buscó imprimirle un nuevo impulso al Régimen Municipal, el mismo no ~~llegó~~ llegó a producirse. Más recientemente, las demandas a la reforma del ~~Artículo~~ Artículo 170 de la Constitución para que se trasladara una parte del Presupuesto Nacional a las municipalidades, dejó en claro que el Régimen Municipal sigue sin contar con el respaldo político necesario para lograr recuperar el lugar que en otra época ostentó en el desarrollo nacional.

En los años recientes ha cobrado fuerza la idea en el país de llevar a cabo un proceso de desconcentración y descentralización de aparato estatal. Esta idea es apoyada por algunos sectores que consideran que el nivel de centralización estatal ha llegado a un límite tal, que pone en cuestión las bases mismas del régimen democrático que vivimos. Sin embargo, los obstáculos a enfrentar son ~~muchos~~ muchos. En relación con las posibilidades de fortalecimiento del papel y las atribuciones de los municipios, Lara

*El fortalecimiento de las municipalidades requiere, también, de un apoyo fuerte y decidido de parte de las comunidades que, por un lado, contribuya a que se concreten las reformas jurídico-constitucionales necesarias y, por otro lado, las conviertan en verdaderas instancias de ejercicio del poder local, por medio de su participación. Una serie de obstáculos impiden que ello se dé. Las municipalidades no aparecen ante los ojos de las comunidades como organismos eficientes y capaces de asumir el desarrollo local. Existe un gran distanciamiento, ..., entre las municipalidades y las comunidades, que impide que estas últimas hagan suyas las reivindicaciones municipales. Ello se debe, por una parte, a que las municipalidades han funcionado de manera centralizada y poco democrática en relación con las comunidades y, por otra, a que con frecuencia en la gestión municipal privan los intereses personales y partidarios de los funcionarios sobre los intereses locales. Prevalece una fuerte competencia entre los dirigentes de las municipalidades, las asociaciones de desarrollo y otras organizaciones locales que impiden una acción conjunta; se teme que luchar porque se otorgue mayor poder a los gobiernos locales pueda significar perder el propio (...). Finalmente, existe el temor de que la descentralización estatal atente contra el Estado de Bienestar, es decir, que el traslado a la municipalidad de algunas de las funciones del estado y de sus instituciones, signifique un deterioro en la atención de las necesidades sociales de la población o que se dejen de cumplir del todo" (Lara, 1990a: 14).

A pesar de las dificultades que enfrenta en la actualidad el régimen municipal, este sigue siendo una entidad estatal, con una presencia en todo el territorio nacional que podría desempeñar un papel mucho más trascendental en la vida nacional.

b) El Sector Público

El nuevo proyecto de desarrollo económico y social que se inicia a partir de los años cincuenta, le define al Estado un papel protagónico de primer orden. Esta definición política significó un proceso de reestructuración profunda del Sector Público, al crearse un sinnúmero de instituciones autónomas y semiautónomas.

"La estructura institucional se va expandiendo y es fundamentalmente notorio en el Gobierno Central (concretamente en el Poder Ejecutivo), y en el conjunto de las instituciones públicas de servicio y las empresas públicas. Dentro del Poder Ejecutivo, el número y especialización de los ministerios fue creciendo, así como su cobertura; y, en el campo de las instituciones públicas de servicio y de las empresas públicas, las actividades asumidas crecieron aceleradamente: de 26 instituciones y empresas en 1950, se pasó a 87 en 1980" (Romero, 1983: 99).

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES
1950-1968-1980**
(Número de Instituciones por nivel)

Niveles	1950	1968	1980
Gobierno Central	16	23	21
Gobiernos Locales	69	75	85
Inst. Públ. de Servicio	13	33	46
Inst. Públ. No Financ.	7	13	28
Empres. Públ. Financ.	6	7	13

Fuente: Elaborado a partir de Carmen María Romero, **Estado y Políticas Sociales en Costa Rica: 1950-1980**, Tesis de Maestría en Sociología, U.C.R., 1983, pág.99, Cuadro No.8