

EL SURGIMIENTO DE UN ESPACIO URBANO—METROPOLITANO EN EL VALLE CENTRAL DE COSTA RICA: 1950—1980.

*Guillermo Carvajal Alvarado **
*Jorge Vargas Cullel ***

Resumen

El surgimiento de un espacio urbano metropolitano en el Valle Central de Costa Rica 1950-1980. Se estudia el desarrollo urbano en el Valle Central y se argumenta que esta región experimenta una fase inicial de metropolización. Se revisan las propuestas institucionales de delimitación del Area Metropolitana y se señalan sus limitaciones.

Abstract

The Rise of a Metropolitan Urban Space in the Central Valley of Costa Rica, 1950-1980. Urban development in the Central Valley is considered and the authors argue that the region is at the onset of a metropolitan phase. The institutional definitions are analyzed and its limitations are showed.

En los últimos años, ha surgido en Costa Rica una preocupación cada vez mayor por la emergencia del fenómeno de la metropolización. Diversas propuestas institucionales se han presentado con el propósito de delimitar el territorio metropolitano alrededor de la ciudad capital, San José y sentar las bases para una administración de dicho territorio. En 1956, la Oficina de Planificación del Area Metropolitana (OPAM), delimitó por vez primera, el Area Metropolitana (fig. No.1). En los años setenta, la Oficina de Planificación (OFIPLAN) empieza a hablar de la Región Metropolitana, para referirse a un territorio mayor que el originalmente comprendido por la definición de OPAM. En 1982, el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) logra aprobar, con rango de ley, el Plan Regional Metropolitano Gran Area Metropolitana (GAM). Este plan de ordenamiento del espacio definido como metropolitano, contiene una demarcación territo-

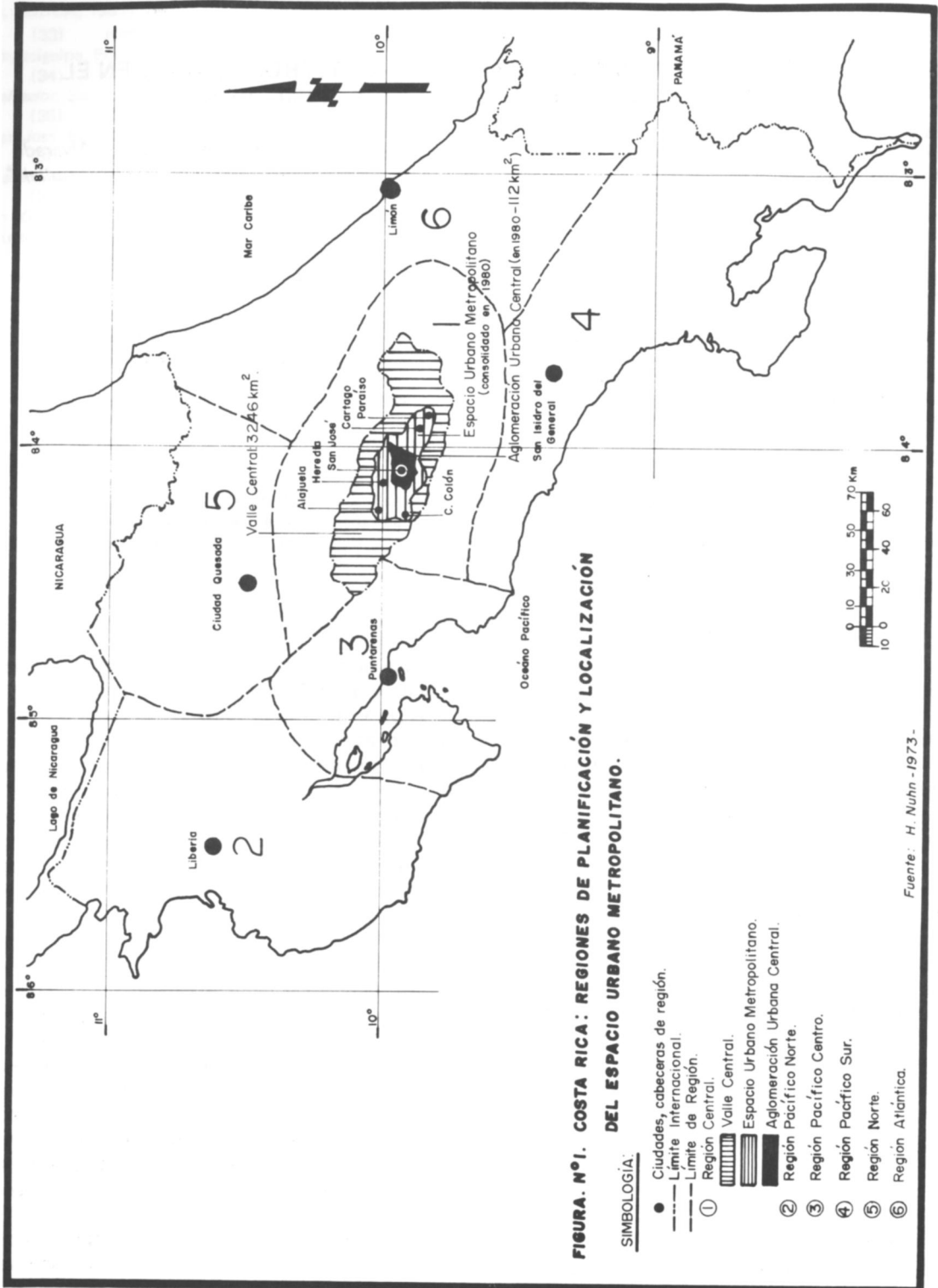
rial que busca ajustarse a las proyecciones de crecimiento urbano de las próximas décadas.

A pesar de estas propuestas, el debate teórico y técnico acerca de la metropolización, apenas comienza en nuestro país. Son muy escasos los estudios tendentes a ofrecer una interpretación de la emergencia de la metropolización partiendo del análisis de la evolución real del proceso de desarrollo urbano de la ciudad de San José, en la segunda mitad del siglo XX (1). En general, se adopta el término metropolitano sin abordar el problema conceptual que en él subyace. De ahí que a menudo, el investigador urbano puede formularse con toda justicia, la siguiente interrogante: tomando en cuenta la magnitud del proceso de metropolización de otras ciudades en América Latina como México, Buenos Aires, Santiago, Bogotá, Caracas, Sao Paulo, etc., ¿Puede realmente hablarse de metropolización en un país como Costa Rica? ¿No será, acaso, más una moda la adopción de este término metropolitano que una exigencia real para referirse al estado actual del desarrollo urbano alcanzado por San José?

En el presente artículo intentamos aportar nuevas perspectivas sobre el tema de la metropolización en Costa Rica. En particular, nos proponemos

* Geógrafo, profesor en el Departamento de Geografía de la Universidad de Costa Rica.

** Sociólogo, investigador de la Confederación Centroamericana de Universidades Centroamericanas (CSUCA).



exponer aquellos rasgos del desarrollo urbano en el Valle Central (02) que nos permiten señalar, como hipótesis, que esta región del país experimenta una fase inicial del proceso de metropolización. Por último, efectuamos una revisión inicial de las limitaciones que exhiben, a la luz de los resultados investigativos y conceptuales expuestos, las propuestas institucionales de delimitación de un territorio metropolitano.

I. DESARROLLO URBANO EN LA EPOCA AGROEXPORTADORA.

En el Valle Central de Costa Rica, tiene lugar un intenso proceso de urbanización que arranca desde la quinta década del siglo XX, como producto de cambios que se operan en la organización de la vida económica en el plano interno e internacional. De manera sintetizada, podría resumirse diciendo que se pasa de un modelo agroexportador simple (3) a un modelo agroexportador ampliado (4) que incluye un sector industrial sustitutivo de importaciones. Esta transformación va a repercutir en los patrones de ordenamiento territorial surgidos después de la década de 1940.

Hasta mediados del siglo XX, el territorio alrededor de la ciudad de San José, capital de la República, y las ciudades cabeceras de provincia de Alajuela, Heredia y Cartago, había sido tradicionalmente, la principal base productiva de la economía agroexportadora, pues en él se asentaba el área de producción cafetalera más importante y antigua del país. Las cuatro principales ciudades del Valle Central, situadas en un radio menor de 25 Km. a partir del centro de San José, desarrollaban actividades comerciales, financieras, artesanales y político-administrativas, desde el siglo XIX, en un contexto de marcada primacía urbana de la ciudad capital. Estas actividades, a pesar de estar estrechamente ligadas al desarrollo de la economía cafetalera, conformaron espacios urbanos en la medida en que constituían actividades especializadas —social y territorialmente— y fueron fundamento de la formación y consolidación de grupos sociales específicos (Vega Carballo: 1981).

Durante el período de la economía agroexportadora simple, las ciudades crecen continuamente pero con un ritmo muy diferencial. San José pasa de 6,497 habitantes en 1844 a 19,326 habitantes en 1892 y a 50,580 habitantes en 1927 (Vega Carballo: 1981). Ya en 1950, el antiguo casco central asciende a 89,334 habitantes y el Área Metropolitana —definida por el INVU y la OPAM— tiene

141,996 habitantes (Dirección General de Estadística y Censos: 1953). La ciudad de Alajuela pasa de 2,314 habitantes en 1844 a 13,903 habitantes en 1950 en esas mismas fechas, Heredia aumenta de 2.594 habitantes a 11,967 habitantes y Cartago de 5,525 habitantes a 12,944 habitantes (Cuadro No.1).

El crecimiento demográfico de los centros urbanos fuera del Valle Central, Limón, Puntarenas y Liberia, ha tenido un comportamiento fluctuante en el tiempo. Los dos primeros, puertos principales del país, mostraron un crecimiento demográfico muy fuerte en los momentos iniciales de su colonización y poblamiento. El desarrollo de ambos ha estado históricamente ligado a las actividades económicas que tienen lugar en el Valle Central.

Con la consolidación de la economía cafetalera, a mediados del siglo pasado, Puntarenas se convirtió en el principal puerto de exportación del país, ya para 1880 Limón lo reemplazó como la ruta más corta para exportar café hacia los mercados europeos y norteamericanos. Liberia, por su parte, mostró un crecimiento urbano relativamente estable entre 1883 y 1950. No obstante, su población urbana en 1950 era casi cuatro veces menor que la de Heredia. Hay que agregar que esta diferencia se amplía a grados extremos si tomamos como punto de partida la ciudad de San José.

En cuanto a la estructura productiva y a la propia morfología urbana de los demás centros urbanos fuera del Valle Central, se trataba de lugares de concentración de población rural y de algunos servicios fundamentales, más que de ciudades propiamente hablando. Este le impregnaba al paisaje urbano costarricense un matiz de ruralidad.

En los centros urbanos de Heredia, Alajuela, San José y Cartago, el crecimiento demográfico de 1844 a 1950 se encontraba enmarcado dentro de los límites físicos de los planos urbanos respectivos. Así por ejemplo, la expansión territorial de la ciudad de San José a lo largo de un siglo se puede resumir de la siguiente manera:

“las calles, cuyo empedrado se habría iniciado en 1837, fueron rectificadas en 1850, año para el cual ya había 80 cuadras centrales delineadas; en 1867 se macadamizaron, y casi simultáneamente se inició la apertura de nuevas calles hacia el sur (Plaza González Víquez), al este (Estación del Atlántico hacia Barrio Aranjuez), al norte (Barrio Amón) y al oeste (actual cementerio), siendo el empuje hacia el este mayor hasta los años 80 cuando comienza a observarse una gran expansión del cuadrante hacia el oeste (zona del Cementerio y Hospital). En 1889 (.....) existían 153 manzanas, lo que denota casi una duplicación del cuadrante en tres décadas” (Vega Carballo, J.: 1981, p.104).

CUADRO 1

Costa Rica: Crecimiento de la población en las capitales de las provincias, 1844–1950

Principales ciudades	AÑOS					
	1844	1864	1883	1892	1927	1950
	Números absolutos					
San José	6,497	8,863	13,484 ¹	19,326	50,580	141,996 ²
Alajuela	2,314	2,339	3,552	3,828	6,707	13,903
Cartago	5,525 ³	5,591	6,176	8,075	7,143	12,944
Heredia	2,594	3,146	4,234	6,047	7,631	11,967
Liberia	931	1,167	1,710	2,226	2,231	3,390
Limón	—	—	637	2,144	7,630	11,310
	Crecimiento porcentual					
San José		36.4	52.1	43.3	161.7	180.7
Alajuela		1.1	51.0	8.4	75.2	107.3
Cartago		1.2	10.5	30.7	-11.5	81.2
Heredia		21.2	34.6	42.8	26.2	56.8
Puntarenas		427.8	33.2	25.4	167.0	95.9
Liberia		255.3	46.5	30.2	10.0	51.9
Limón		—	—	236.6	256.3	48.1

FUENTE DE LOS DATOS: Dirección General de Estadística y Censos de Población de 1844, 1864, 1883, 1892, 1927, 1950.

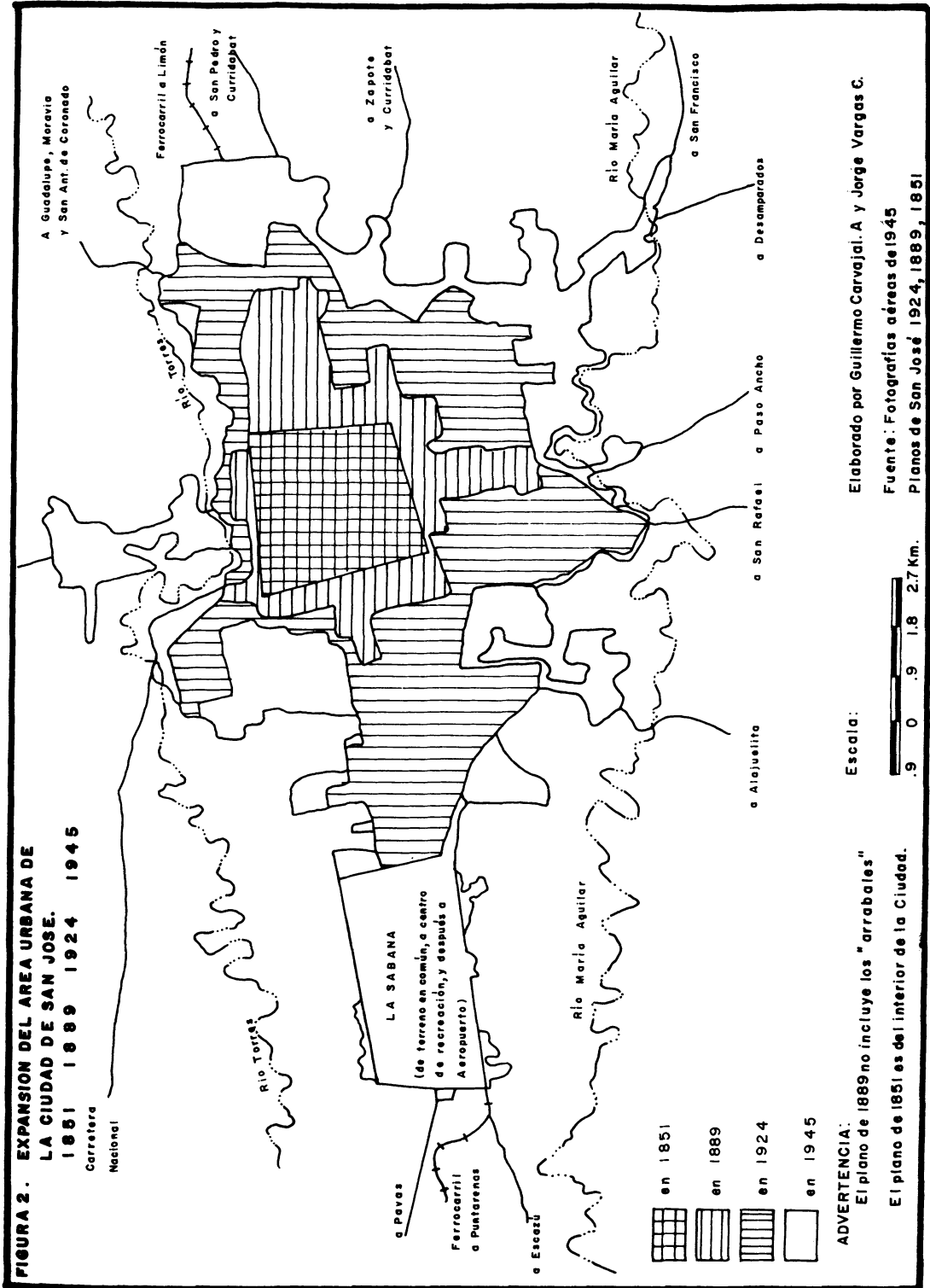
- 1/ La población de los cuatro distritos centrales.
- 2/ Los datos se refieren al Area Metropolitana definida por el INVU en 1957, según el Censo de Población 1950 el Cantón Central de San José tenía una población total de 11.820.
- 3/ Parte oriental y parte occidental del Cantón Central de Cartago.

Para 1945, el análisis de fotografías aéreas de la ciudad de San José (6) demuestra que el cuadrante de ese año era por lo menos tres veces más grandes que el cuadrante de 1889 (Fig. 2).

La explicación de la evolución urbana de los centros urbanos del Valle Central radica en que durante todo el período (1844-1950), el proceso de acumulación fundamental que define el paisaje regional es el café. El desarrollo de las ciudades, pese a constituir núcleos urbanos consolidados y concentrar actividades económicas, su existencia y funcionamiento está estrechamente ligado a la consolidación del monocultivo. Las actividades comerciales, financieras e, incluso, la industria artesanal son actividades especializadas de la economía agroexportadora (Garnier Herrero: 1977), aunque constituyen sectores económicos autónomos frente a la producción cafetalera. De esta manera, si bien son las ciudades —especialmente San José— las que subordinan política y administrativamente

el contexto regional (y nacional), y desarrollan actividades especializadas, imprescindibles para la economía agroexportadora, es la producción cafetalera el verdadero fundamento económico de la región en donde se encuentran situadas las principales ciudades de Costa Rica hasta mediados del siglo XX.

Esta situación tiene una expresión territorial bastante clara. En 1945, es posible diferenciar nítidamente el espacio rural y los espacios urbanos en la zona de Alajuela a Cartago, así como la importancia fundamental de la actividad cafetalera en el contexto regional. Las principales zonas de producción cafetalera rodeaban a San José, la ciudad capital, y la separaban espacialmente de las ciudades de Alajuela, Heredia y Cartago. Que el café sea la actividad agrícola adyacente a San José es un hecho muy significativo por cuanto demuestra que las áreas circundantes están plenamente incorporadas a la actividad agrícola y no constituyen terre-



nos ociosos, o que se mantengan en reserva por sus propietarios para fines de su urbanización. Estas áreas cafetaleras constituyen una barrera física al espacio urbano —que éste va modificando con relativa lentitud como producto del crecimiento de la ciudad— en tanto el café siga siendo la actividad económica fundamental de la región.

Las zonas de producción cafetalera que separan a las ciudades no se encuentran “fraccionadas” por la localización de otras actividades económicas (por ejemplo industria) o de áreas residenciales urbanas, sino que forman una “mancha” bastante homogénea y diferenciada de los espacios urbanos. El café es el principal uso del suelo de la zona de Alajuela a Tres Ríos y en este espacio los usos residenciales y urbanos aparecen diferenciados de los usos agrícolas (Fig. 3).

La infraestructura de transporte corresponde básicamente a las necesidades de la producción cafetalera. La mayoría de los caminos son de grava (caminos rurales); conectan las fincas con los beneficios y éstos con las vías de exportación. Las principales vías de comunicación —aparte del ferrocarril— son las que existen entre las ciudades de Alajuela, Heredia, San José y Cartago; son carreteras pavimentadas de dos vías, adecuadas para un movimiento comercial y de población de relativo volumen. La infraestructura vial que conectaba las áreas de producción agrícola del Valle Central, con las otras regiones del país, fundamentalmente con los puntos de exportación en el Pacífico y en el Atlántico, consistía en vías ferrocarrileras a ambos puertos y en el caso de Puntarenas, un camino adicional.

En la primera mitad del siglo XX, los espacios urbanos constituídos en la zona de Alajuela a Cartago tienen su eje en San José. Sin embargo, el vínculo fundamental que explica el desarrollo de cada una de estas actividades, de los espacios urbanos que modelan y su interrelación, no son tanto las actividades económicas localizadas en la ciudad capital, sino la economía agroexportadora centrada en el café. Las actividades comerciales y financieras, así como la industria artesanal, crean vínculos económicos muy estrechos entre las ciudades pero no alcanzan a constituirse en las relaciones económicas fundamentales que articulen el espacio regional, y por lo tanto, no pueden conformar un espacio regional determinado por las actividades económicas urbanas. Esto último implica que no pueda hablarse a mediados del siglo XX de un solo espacio urbano (que pueda tener importantes diferencias en su interior pero que se encuentra deter-

minado en general, por los mismos procesos de producción y reproducción de capital y de la fuerza de trabajo), sino de diferentes espacios urbanos en la región cafetalera del Valle Central.

II. PROCESO DE METROPOLIZACION EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX.

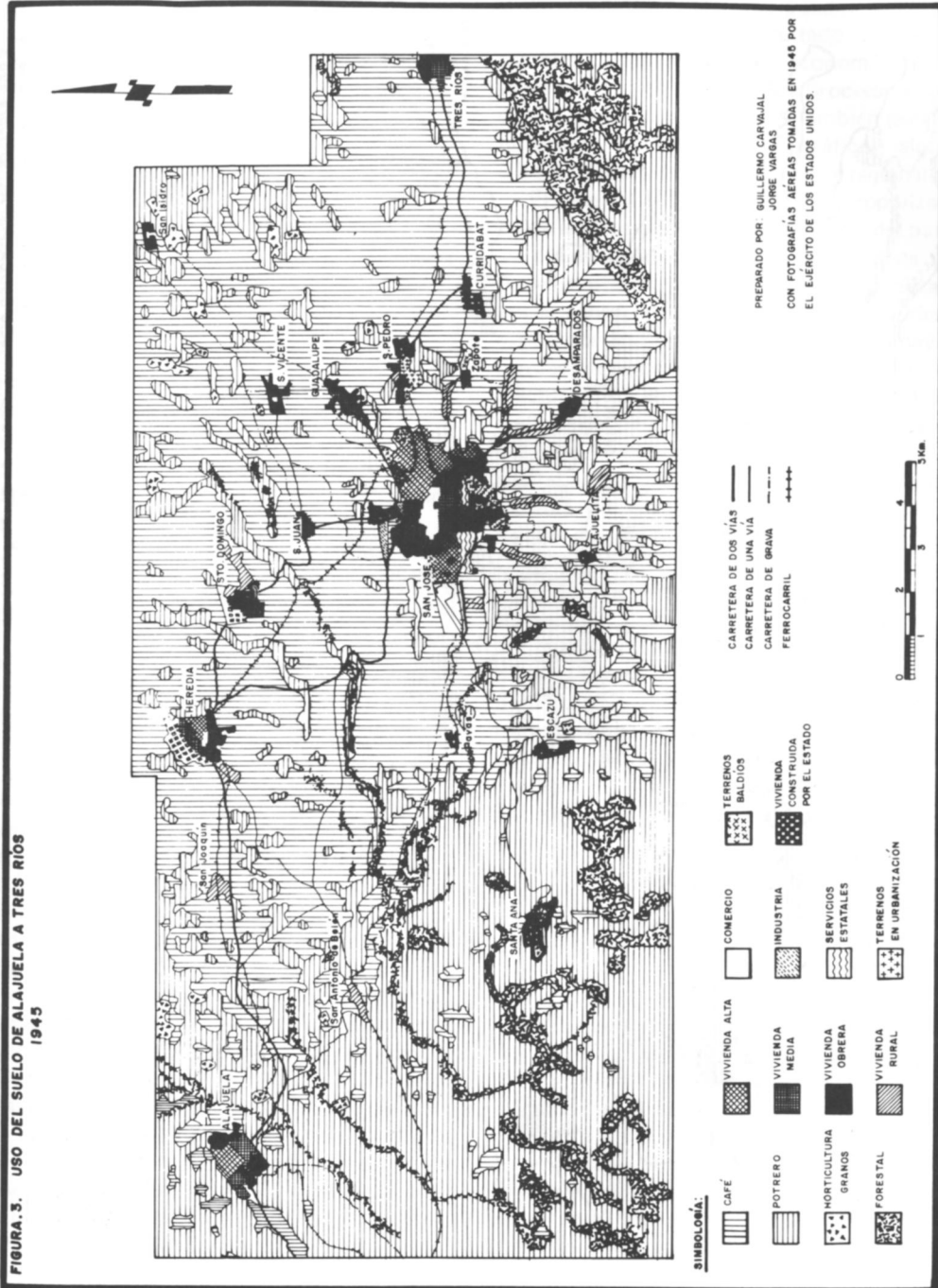
El principal producto del proceso de urbanización que se experimenta en Costa Rica, durante el período 1950-1980 es la formación de un ámbito regional estructurado a partir de las actividades económicas y sociales localizadas en la ciudad capital. El desarrollo del sector industrial, la expansión de los servicios, las actividades financieras y comerciales provocaron la supeditación, transformación y absorción morfológica y funcional de antiguos centros urbanos y de zonas agropecuarias. Los procesos económicos urbanos desplazaron el café como el fundamento del ordenamiento territorial, y se convirtieron en las relaciones constitutivas de la región.

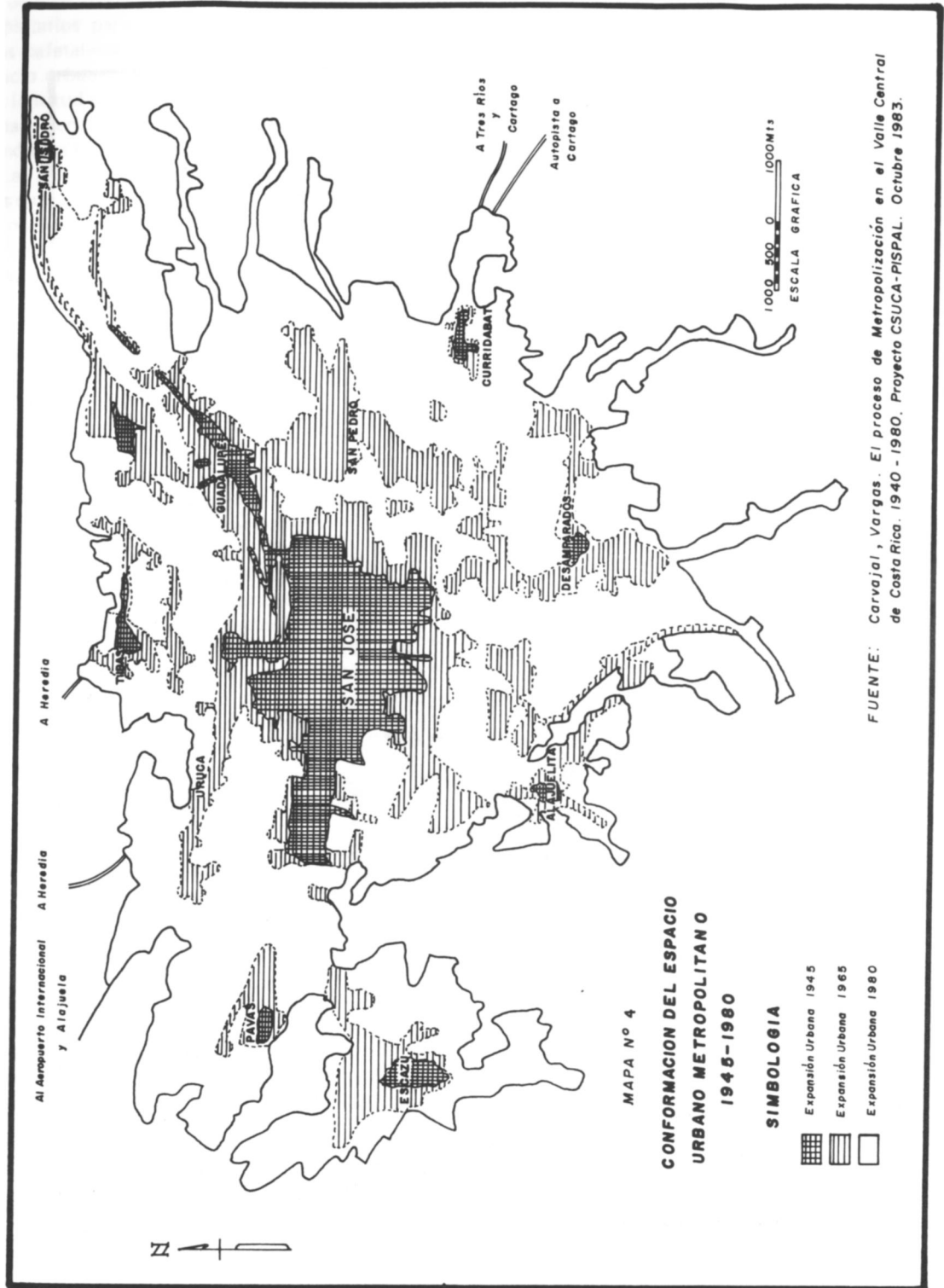
El ámbito regional articulado por (y estructurado a partir de) las actividades económicas y sociales localizadas en la ciudad capital, abarcaba en 1980 un territorio de aproximadamente 600 km²., comprende desde las inmediaciones de la ciudad de Alajuela, al noroeste, hasta el pueblo de Paraíso, al sureste, y desde Ciudad Colón al suroeste hasta las cabeceras cantonales de Santa Bárbara, Barva, San Rafael y San Isidro de Heredia, en el límite norte y noroeste (Fig. 4).

Hasta el momento el proceso de metropolización en el Valle Central no se ha desarrollado de tal manera que haya transformado totalmente la organización territorial preexistente. Pero, al mismo tiempo, la metropolización está en proceso de constitución de una región metropolitana (de una subordinación y transformación de todo o la mayor parte del conjunto regional preexistente por las actividades metropolitanas). Por lo anterior, se ha definido a este ámbito regional como la forma embrionaria de una Región Metropolitana.

Para poder analizar con precisión el carácter metropolitano asumido por el proceso de urbanización durante este período, vamos a examinar tres aspectos:

- a— Los cambios económicos y sociales a nivel de la formación social costarricense, que inciden en el inicio y consolidación del proceso metropolitano.





b—Los patrones de la conformación territorial que manifiestan la constitución de un Espacio Urbano Metropolitano.

c—La periodización preliminar de las etapas recorridas y el estado actual del proceso de metropolización.

a—Cambios económicos y sociales en la formación social costarricense.

Los cambios experimentados por la economía costarricense a partir de mediados del presente siglo tienen una profunda incidencia en la emergencia del proceso de metropolización y en el desarrollo de su correlato territorial, el ESPACIO URBANO METROPOLITANO. El desarrollo de nuevas bases de acumulación y de nuevas modalidades de vinculación con el mercado internacional durante la década de los sesenta modernizan la economía agroexportadora y actúan como factores que impulsan (7) el proceso de metropolización.

El crecimiento del sector industrial amparado en el régimen de incentivos del Tratado Centroamericano de Integración Económica implicó que el sector económico más dinámico y de una importancia similar al sector agropecuario en la generación del PIB nacional, se estableciera en las cercanías de la ciudad capital. Ello provocó un importante cambio en la economía regional, pues desplazó el café como la principal actividad productiva (8). Por otro lado la diversificación del sector agropecuario, en particular, la aparición de nuevos productos de exportación como la carne y la caña de azúcar (9), significó la incorporación de nuevas regiones a la actividad económica nacional y la desconcentración de la actividad agropecuaria de exportación del Valle Central y de las zonas bananeras en las llanuras litorales. En el caso de la producción cafetalera, lo anterior fue complementado por la aparición de nuevas áreas productivas fuera del Valle Central.

La ampliación de las funciones económicas del Estado Costarricense (inversión pública directa de sectores productivos estratégicos, en la creación de la infraestructura de transportes y comunicaciones y en la extensión de los servicios básicos a la población), más el crecimiento acelerado del empleo público y el masivo endeudamiento externo (10) como medio de inyección de capital a la actividad económica nacional (OFIPLAN, 1980), reforzó la concentración de actividades secundarias y terciarias en el territorio cercano a la ciudad capital.

Pese a lo anterior, la emergencia del proceso de metropolización y la conformación de un Espacio Urbano—Metropolitano, no pueden explicarse mecánicamente como un resultado directo de los cambios que experimenta la economía costarricense en las últimas décadas. Son procesos autónomos que se encuentran influenciados también por factores históricos, políticos y demográficos, algunos de ellos de dimensión exclusivamente regional.

El desarrollo del proceso de metropolización en el Valle Central y no en otra región del país, estuvo condicionada por la base económica y social preexistente en esa región. La metropolización se erigió sobre la región de más antiguo desarrollo capitalista en el país aprovechando la mayor concentración de población a nivel nacional, la infraestructura de transporte y comunicación más desarrollada del país, la concentración de servicios básicos para la población, la cercanía entre la ciudad capital y las cabeceras de provincia de Alajuela, Heredia y Cartago, y la marcada primacía urbana de San José sobre el sistema de ciudades del Valle Central y del país en general. La metropolización se asentó entonces, en el nervio de la actividad económica, social y política del país desde el siglo XX y sobre ésta ha ido desarrollando el proceso de transformación regional metropolitana.

Otros factores que activaron el proceso de metropolización se presentaron ya al inicio de la década de los cincuenta, anticipando en casi diez años el desarrollo de la industrialización sustitutiva y la diversificación del sector agrícola. Su influencia en la transformación urbana que experimentan las capitales de provincia del Valle Central en 1950-1980 puede considerarse clave para explicar el proceso de metropolización.

1. La reversión del patrón migratorio tradicional en la sociedad costarricense, que consistía en la emigración de población del Valle Central hacia nuevas zonas de colonización en el territorio nacional. Entre 1950 y 1963 el territorio comprendido en el Espacio Urbano-Metropolitano se convierte en una zona de atracción migratoria, pues ya en ese último año, el 50% de las unidades cantonales incluídas mostraban una tasa neta de migración positiva en contraste con el 29% de 1950. Este comportamiento refleja la creciente importancia de los movimientos migratorios rural a urbano en beneficio del Espacio Urbano-Metropolitano como fenómeno novedoso en la sociedad costarricense.

2. El acelerado crecimiento demográfico que se registra durante la década de los cincuenta en el país y, especialmente en el Espacio Urbano-Metropolitano. Entre 1950 y 1963, la tasa de crecimiento demográfico en el Espacio Urbano-Metropolitano, fue de 4.67% anual, superior al 4% registrado a nivel nacional lo que definió una tasa de duplicación de la población de solo 14.98 años. Este acelerado crecimiento demográfico se debió al fuerte incremento de la tasa de natalidad en el Espacio Urbano-Metropolitano —que alcanza su punto máximo en el quinquenio 1961-1965—, al descenso de la mortalidad y a las tasas migratorias positivas.

3. El inicio de la especulación urbana sobre los terrenos agrícolas adyacentes a la ciudad de San José, que empezaron a ser convertidos a usos urbanos hacia finales de la década de los cincuenta. Entre 1945 y 1957, el promedio de hectáreas convertidas por año fue de 95.93, y entre 1957 y 1965, de 170.41, extensión muy superior a las 13.53 hectáreas por año convertidas en el período 1924 a 1945. A diferencia de épocas anteriores, la ocupación urbana de la zona agrícola que se inició en los cincuenta afectó grandes fincas cafetaleras surgidas desde el siglo XX, cuyos propietarios fundaron empresas urbanizadoras e inmobiliarias que impulsaron una acelerada expansión del marco urbano construido y se vieron beneficiados por la conversión de las rentas del suelo agrícola a urbanas (11).

4. La creación de entidades públicas especializadas en la prestación de servicios urbanos y en la administración del territorio urbano. Debe mencionarse la fundación del INVU en 1954, que al igual que el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), fundado en 1961, dirigió su acción institucional durante sus primeros años a la atención de las necesidades surgidas en el crecimiento de la ciudad capital.

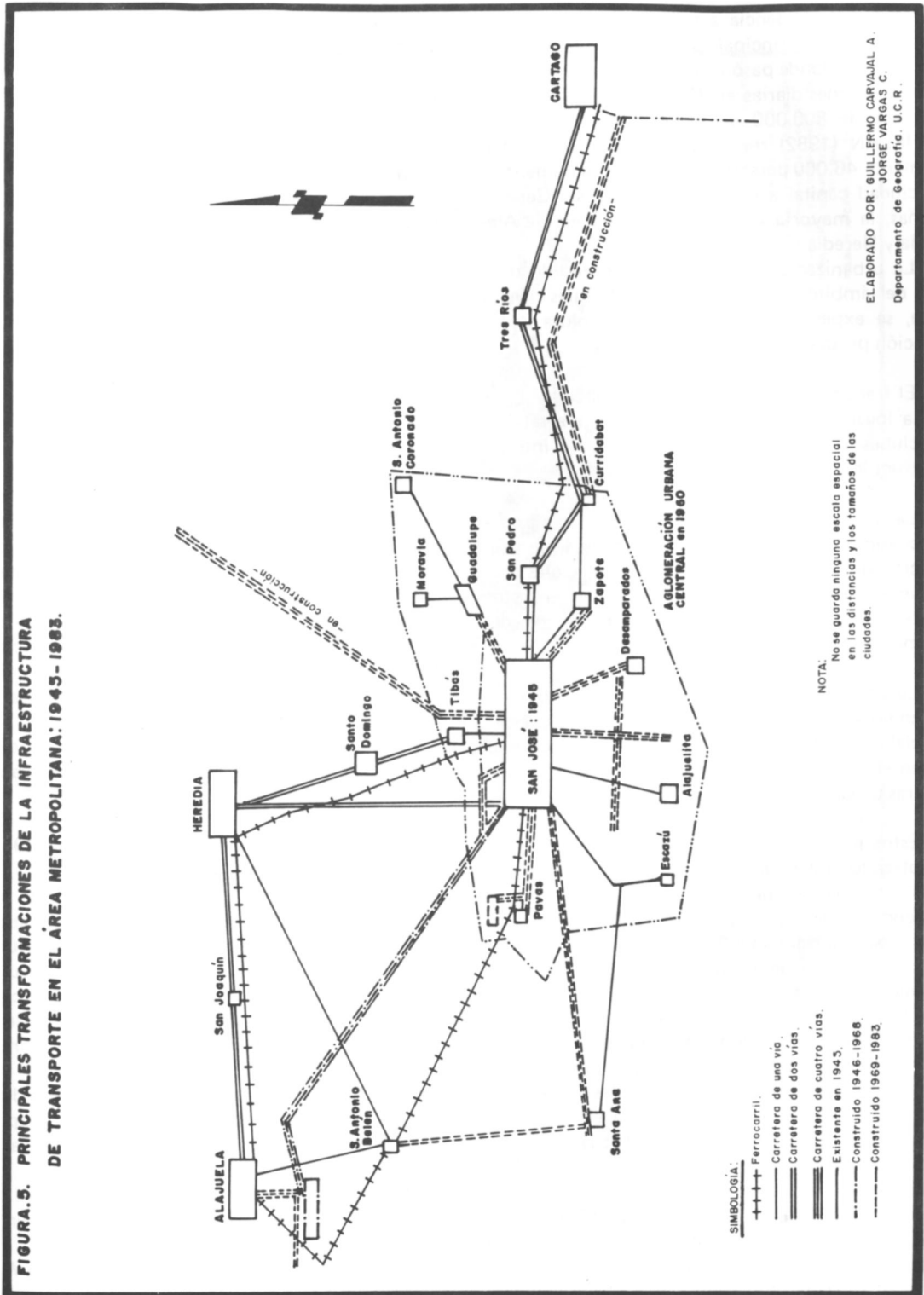
5. La lucha política promovida por los sectores populares urbanos, aglutinados en la década de los cincuenta en las llamadas Juntas Progresistas, de cobertura comunal. Estas juntas progresistas fueron particularmente importantes en la extensión de los servicios públicos como escuelas, plaza de deportes, aceras, saneamiento ambiental, etc., a los barrios populares fundados en las décadas de los cuarenta y cincuenta como Barrio Cuba, Barrio Bolívar y Sagrada Familia. En otros casos, estas

Juntas Progresistas impulsaron el autoequipamiento, ante la negativa o la tardanza de la acción institucional.

b—Patrones de conformación territorial del Espacio Urbano-Metropolitano.

La morfología de las viejas ciudades de la época agroexportadora se transformó radicalmente entre 1950 y 1980. Apareció un ámbito regional enteramente diferenciado del paisaje urbano preexistente: el Espacio Urbano-Metropolitano. Surgió también una *Aglomeración Urbana Central* de carácter polinuclear (12) como resultado de los acelerados procesos de expansión urbana de la ciudad de San José. En 1945, San José tenía un área urbana de 7.1 Km², mientras en 1980, la Aglomeración Urbana Central, cuyo eje es el antiguo casco urbano de la capital, tenía un área de aproximadamente 136.63 Km². Esta Aglomeración se formó mediante la conversión masiva de antiguos terrenos cafetaleros y la absorción de los centros poblados cercanos a la ciudad capital existente desde los siglos XVIII y XIX. Las antiguas cabeceras de provincia pasaron a desempeñar funciones residenciales para una población que trabaja principalmente en la Aglomeración Urbana Central. Las actividades económicas realizadas en estas ciudades no son fuente importante de empleo para su población y, aunque suplen las necesidades locales, se convierten, en general, en una extensión de las actividades de la Aglomeración. Se ha denominado a este fenómeno, la “surcursalización” de las cabeceras de provincia, para indicar su dependencia, en cuanto a zonas de empleo y dotación de servicios, de la ciudad capital.

La infraestructura de transporte regional se transformó para servir de soporte a las actividades económicas urbanas y las áreas residenciales de la población que trabaja en las ciudades (Fig. 5). Esta transformación permite regionalizar los llamados “efectos de aglomeración” e integrar un extenso territorio a las actividades diarias que se realizan en la Aglomeración Urbana Central. Se produjo una concentración absoluta de población económicamente urbana en zonas de uso agropecuario. Por ejemplo, en ninguno de los distritos de la provincia de Heredia que se encuentran en la Aglomeración Urbana Central, que mantienen un uso predominantemente agrícola del suelo, el porcentaje de la PEA dedicado a labores agrícolas llegó al 35% y en la mayoría de los casos era inferior al 20% (13).



El ámbito regional se articula por flujos masivos y diarios de residencia a trabajo. Estos flujos tienen como eje principal la Aglomeración Urbana Central, en donde pasó de un estimado de 158.900 movilizaciones diarias en 1958 a 532.000 en 1972 y cerca de 800.000 en 1981. Un estudio de la OFIPLAN (1982) reveló que en 1978, aproximadamente 46.000 personas ingresaban diariamente a la ciudad capital a través de la Autopista General Cañas, la mayoría proveniente de la zona de Alajuela y Heredia.

La urbanización del campo comprendido dentro del ámbito regional ha alcanzado tales niveles que, se experimenta una pérdida absoluta de su función productiva debido a:

- El fraccionamiento de la zona agropecuaria por la localización de industrias, servicios estatales, clubes privados, áreas residenciales e infraestructura de transporte urbano.
- La incorporación de las tierras de uso agropecuario al mercado de suelos urbanos, la generación de rentas urbanas en predios agrícolas provoca fuertes actividades especulativas en estos terrenos, que son mantenidos como reserva del mercado.
- La consolidación de un mercado inmobiliario como actividad económica permanente y especializada, que incorpora a las tierras incluidas en el interior del ámbito regional dentro de tierras urbanas.

Estos procesos de transformación regional han desplazado la producción cafetalera, como la principal actividad económica y convertido el territorio comprendido por el ámbito regional en un espacio especializado dentro del territorio nacional en la realización de actividades de tipo terciario y secundario (Fig. 6).

Desde el punto de vista cuantitativo, este proceso de concentración de las actividades secundarias y terciarias es fácilmente verificable, en la década de los setenta, cerca del 85% de las actividades industriales del país se concentraba en el espacio urbano-metropolitano (Fallas, H.: 1981). En 1973, el ámbito regional concentraba el 75% de la PEA nacional ocupada en la industria, el 69% en "electricidad, gas y agua", el 63% en construcción, el 68% en comercio, restaurantes y hoteles, el 55% en transportes y almacenamiento, el 75% en establecimientos financieros y el 69% en servicios comuna-

les y personales (Carvajal y Vargas: 1984). Como contrapartida, en este territorio solo se localizaba el 12% de la PEA Nacional ocupada en agricultura, pesca y caza y silvicultura. Una muestra con el 34% del empleo público en 1983 indicó que el 69% de éste se encontraba localizado en el ámbito regional y que, en especial, el 63.5% se concentraba en la Aglomeración Urbana Central (14).

La importancia demográfica del espacio urbano metropolitano ha aumentado continuamente en el período 1950 a 1981: en ese primer año, su población era de 322.823 habitantes (40.3% de la población nacional), en 1973 había aumentado a 871.605 (46.6% de la población nacional) y en 1981 alcanzó 1.105.679 habitantes (46.4% de la población nacional) (Carvajal y Vargas: 1983).

c—Etapas del proceso de metropolización.

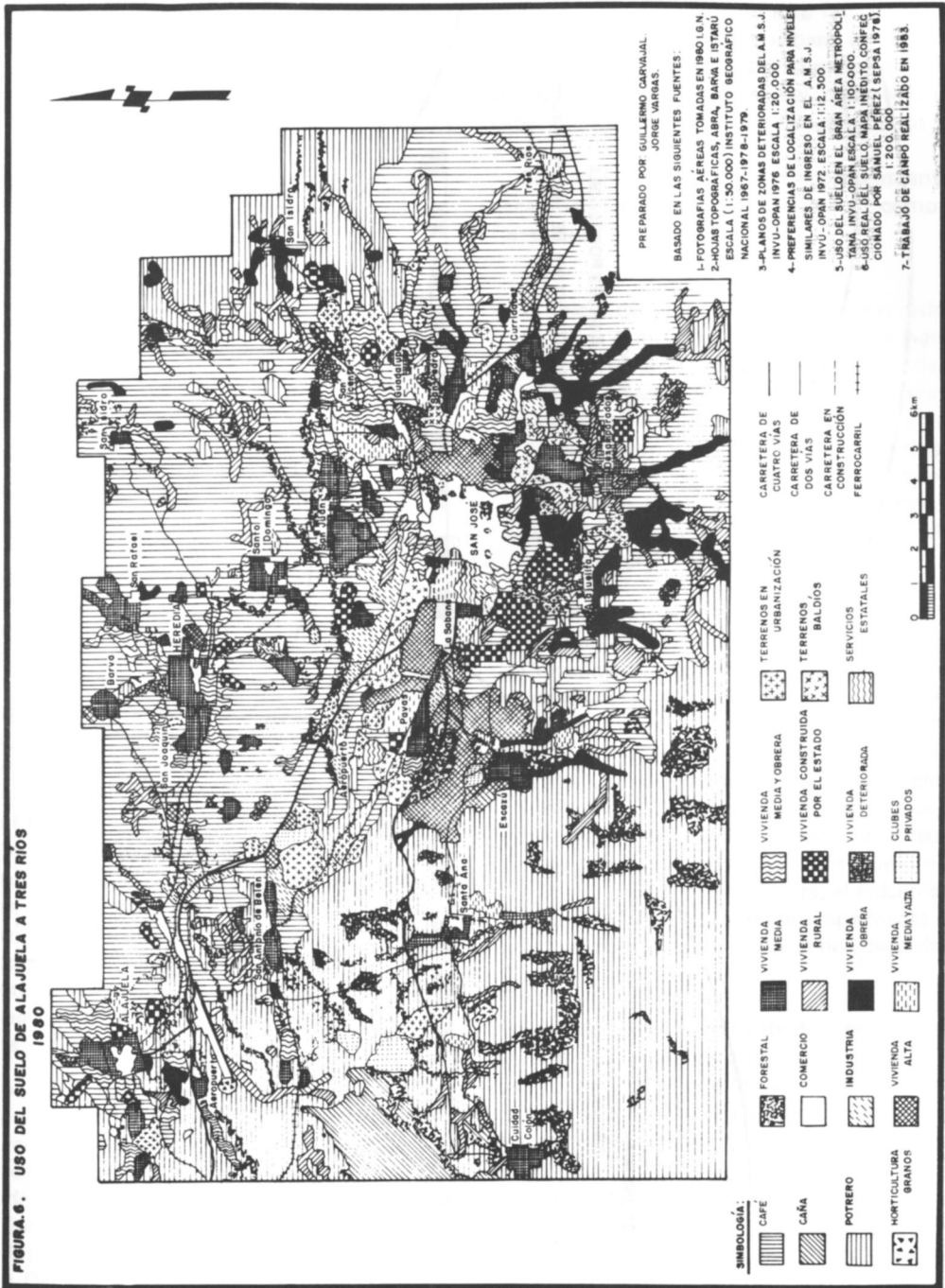
La autonomía del proceso de metropolización en relación con las tendencias más importantes del desarrollo económico costarricense del período 1940 a 1980 es manifestado en la especificidad de sus etapas de desarrollo. Puede definirse una periodización preliminar del proceso de metropolización, —privilegiando los cambios en la organización territorial— que muestra importantes diferencias con respecto a las fases por las que atraviesa la economía costarricense.

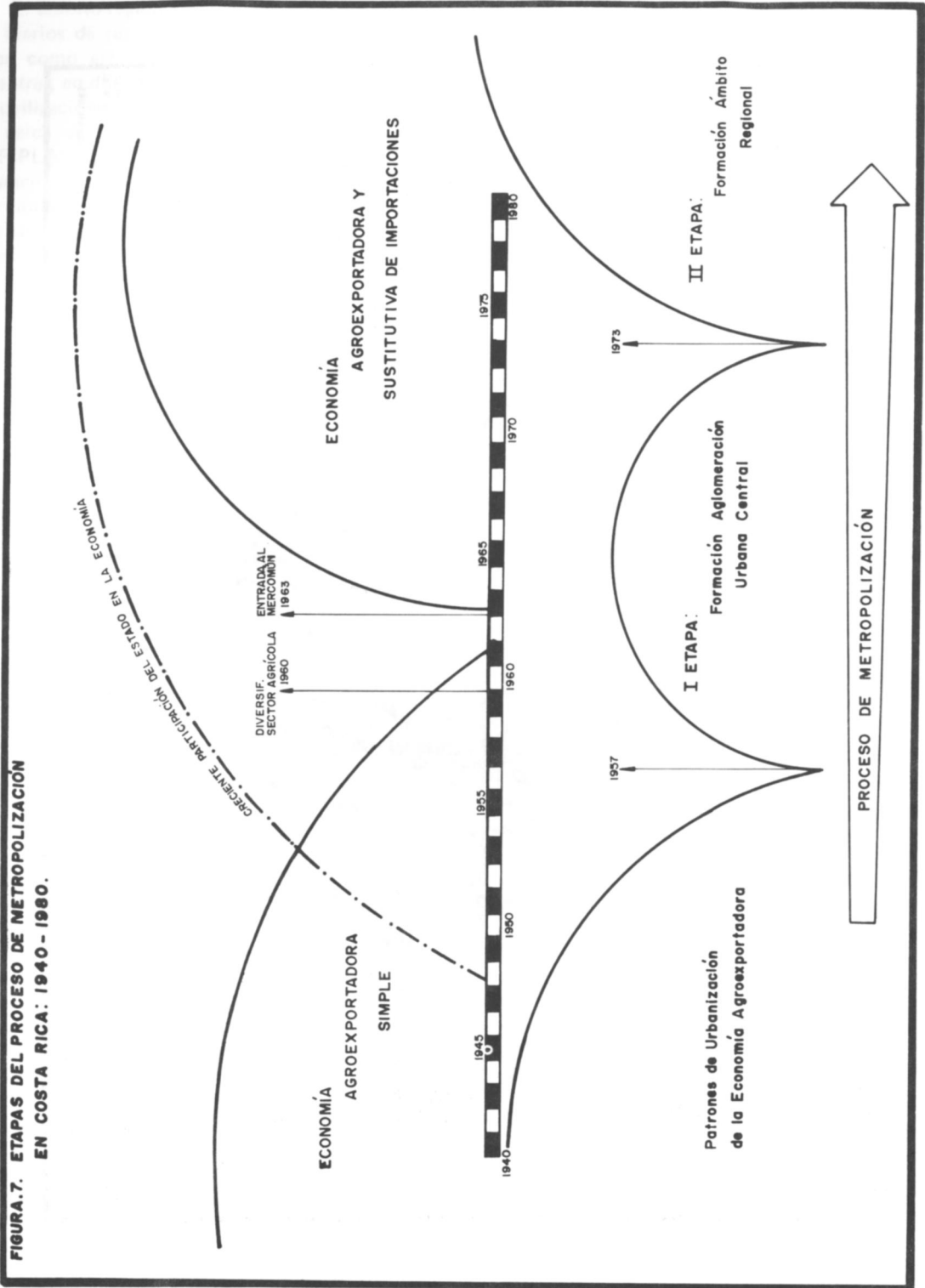
Pueden distinguirse tres etapas en el desarrollo urbano experimentado durante el período en análisis (Fig. 7).

1. La primera etapa abarca desde 1945 a 1957. El crecimiento urbano de la ciudad capital y las cabeceras de provincia mantiene básicamente los mismos patrones que venían desarrollándose desde la segunda mitad del siglo XIX. Se mantiene una clara separación entre los espacios urbanos y rurales en el interior del Área Metropolitana y el café permanece como la actividad más importante de la zona. Esta fase concluye al producirse dos acontecimientos:

- El inicio de la construcción de la zona residencial de Hatillo, por parte del Estado, que empieza la expansión urbana al sur del Río María Aguilar,
- tradicionalmente la "frontera" de la ciudad de San José— y la habilitación masiva de terrenos agrícolas, para usos urbanos en esta área;
- El inicio de la construcción de la autopista Wilson (luego General Cañas) y del Aeropuerto In-

FIGURA 6. USO DEL SUELO DE ALAJUELA A TRES RÍOS
1980





ternacional, en las cercanías de Alajuela. Estas fueron las primeras obras de transformación de la infraestructura de transportes en el Área Metropolitana, que prepararon más adecuadamente el territorio para el desarrollo de nuevas actividades económicas como la industria y el sector inmobiliario. La construcción de la autopista, habilitó nuevos espacios a la expansión urbana que fueron utilizados en los años siguientes por la actividad industrial, los servicios estatales y las áreas residenciales.

2. La segunda etapa se inicia en 1957 y concluye hacia mediados de la década de los setenta. En esta etapa se experimenta una aguda transformación urbana en el Área Metropolitana, con el desarrollo de la industria, el sector construcción y el mercado inmobiliario. A nivel espacial, lo más importante es la conformación de la Aglomeración Urbana Central, cuyo centro es el antiguo casco de la ciudad capital. La principal tendencia de la expansión urbana en esta fase es el crecimiento hacia el sur de San José.

Se construyen nuevas vías de comunicación, se extienden los servicios de agua y electricidad, etc., que permiten la instalación de industrias en zonas residenciales en las áreas adyacentes a las vías de comunicación establecidas.

El crecimiento de las capitales de provincia no se altera en forma importante, a pesar de desarrollar una nueva situación: la creciente subordinación de estas ciudades a la Aglomeración Central, que se expresa en el desarrollo de funciones residenciales para la población trabajadora en esta Aglomeración. Sin embargo, es importante destacar que hacia el final de esta segunda etapa, empiezan a constituirse aglomeraciones urbanas secundarias en torno a las capitales de provincia de Heredia y Cartago, producido por la absorción de centros urbanos vecinos.

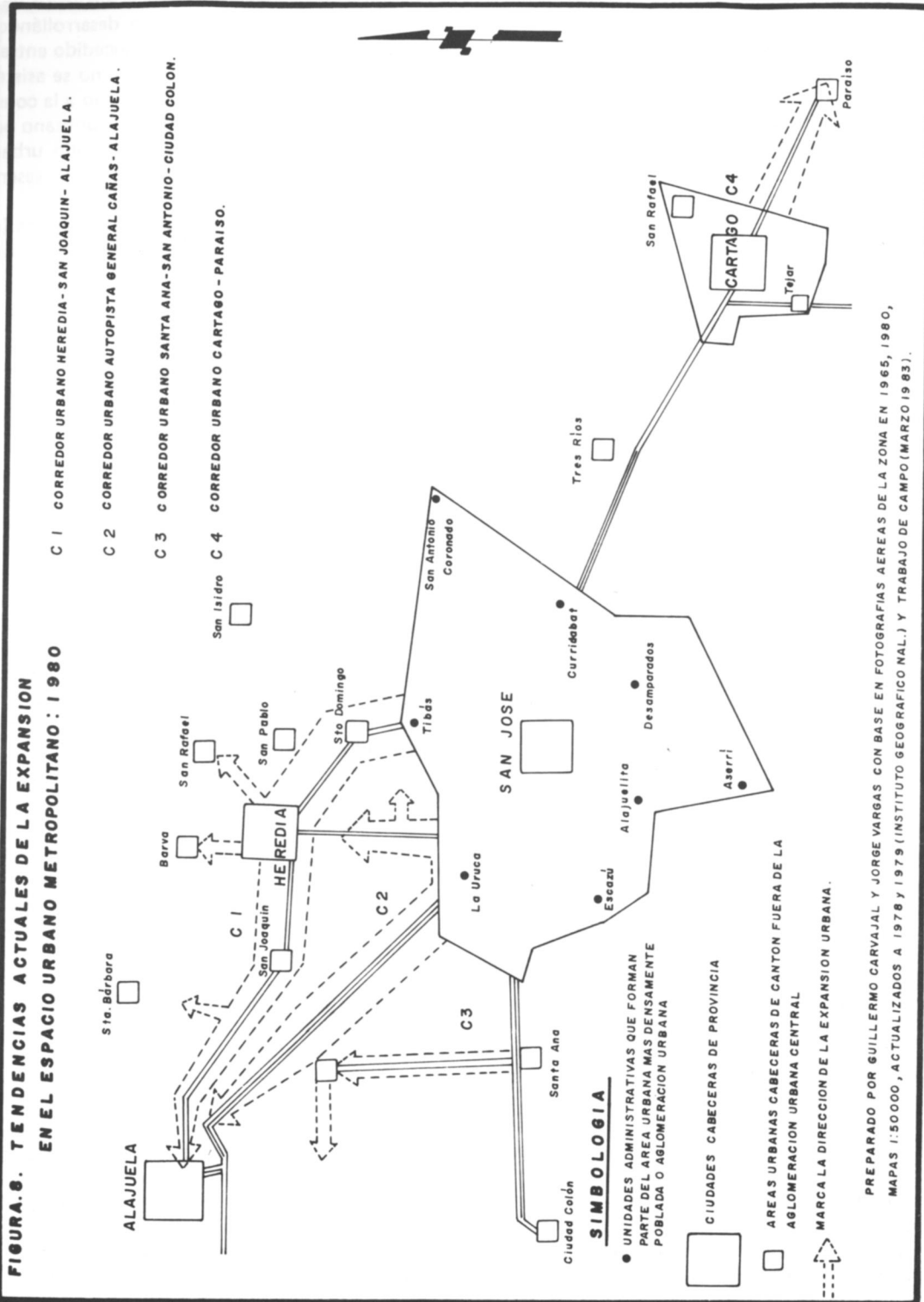
Se ha establecido como fecha tentativa de corte de esta segunda etapa el año 1973, cuando se creó la Universidad Nacional Autónoma de Heredia y se consolidó el Instituto Tecnológico de Costa Rica, con sede en Cartago. La fundación de centros de educación superior en otros puntos del Espacio Urbano-Metropolitano, alejados de la Aglomeración Urbana Central es una clara manifestación de que la expansión urbana, en términos de actividades y dotación de servicios, ya alcanza a inicios de la década de los setenta una dimensión regional.

3. La tercera etapa se inicia a mediados de la década de los setenta y continúa desarrollándose en el presente. Al contrario de lo sucedido entre la primera y segunda fase, en esta fase no se asiste a una brusca transformación urbana sino a la consolidación de un ámbito regional metropolitano provocado por las tendencias del desarrollo urbano experimentados durante las décadas de los sesenta y setenta.

Se han destacado algunos acontecimientos (no necesariamente sincrónicos entre sí) como manifestaciones de esta nueva etapa:

- El inicio de la construcción de áreas residenciales de la población trabajadora en la Aglomeración Urbana Central (así como el desplazamiento de sectores de altos ingresos fuera de la ciudad) y en las zonas intermedias entre esta Aglomeración y las distintas capitales de provincia. La construcción de estas áreas residenciales implica un reacomodo del asentamiento de la estructura social en el territorio y la urbanización del campo a nivel regional.
- La modernización generalizada de la infraestructura de transporte en el Área Metropolitana Consolidada. Lo anterior se evidencia por la construcción de vías de comunicación que agilizan el transporte entre las ciudades y centros poblados (autopistas a Cartago y Caldera) y habilitan nuevos espacios de la Aglomeración a las necesidades del flujo de mercancías y de población (construcción de radiales, ampliación de calles, construcción de puentes elevados, etc.). Hasta la década de los setenta, el crecimiento de la capital había utilizado principalmente la vieja infraestructura de transporte heredada de la primera mitad del siglo.

El rasgo más sobresaliente de esta tercera etapa, desde el punto de vista territorial, es el inicio de los procesos de absorción urbana de las cabeceras de provincia de Alajuela y Heredia por parte de la Aglomeración Urbana Central como expresión de la avanzada supeditación económica y social de estas ciudades a las actividades de la Aglomeración. Hacia 1980, los procesos de absorción urbana habían consolidado tres corredores urbanizados (15) cuyo eje era la Autopista General Cañas, que fraccionaban el espacio agrícola existente entre Alajuela, Heredia y la Aglomeración Urbana Central (Fig. 8).



Al inicio de la presente década, el proceso de metropolización había consolidado un ámbito regional que debe entenderse como la forma embrionaria de una *Región Metropolitana*. Los efectos directos del proceso de metropolización se han afirmado con diversa intensidad en el Valle Central, (un territorio de 3,246 Km².) con la modernización de la infraestructura de transporte en esta región, la dotación de servicios a centros urbanos intermedios alejados de San José (San Ramón en el oeste, Turrialba en el este) y los movimientos diarios y pendulares de población que relacionan a la Aglomeración Urbana Central con puntos situados a 40 Km. y más de ella. Sin embargo, ello no implica que en todo el Valle Central la actividad agropecuaria haya sido desplazada, económica y territorialmente, por las actividades urbanas. La zona de Grecia a San Ramón, al occidente de la ciudad de Alajuela, se mantiene como una zona cañera y cafetalera de gran importancia en el país; permanece como la actividad dominante del paisaje, la agricultura, fundamento económico de la zona. Lo mismo ocurre al oriente del Valle Central; Juan Vías permanece como zona cañera y la zona de Turrialba tiene una actividad agrícola y urbana bastante independiente.

Los cambios en el ordenamiento territorial no alcanzan todavía la dimensión regional y se circunscriben a la zona central del Valle. Esta zona en donde las actividades urbanas son económica y territorialmente las fundamentales —es lo suficientemente amplia para desarrollar procesos importantes de transformación del paisaje agrícola tradicional; su rápida expansión físico-espacial ha consolidado un territorio de aproximadamente 600 km², que comprende la zona cafetalera más antigua del país y las principales ciudades del Valle Central.

III. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA URBANO—METROPOLITANA 1950—1982.

El intenso proceso de urbanización que se registra en el Valle Central de Costa Rica a partir de mediados del presente siglo, plantea nuevos y serios problemas de administración pública. Estos problemas no surgen, como podría pensarse, de la simple falta de adecuación de los recursos institucionales en relación con las crecientes necesidades sociales surgidas por la aglomeración de población alrededor de la ciudad capital ni de la segmentación artificial del espacio urbanizado en jurisdic-

ciones municipales diversas. En realidad, el problema sustantivo que enfrenta la gestión urbana, sea bajo la forma municipal o bajo la forma de instituciones descentralizadas de servicios, es que durante las últimas tres décadas, el desarrollo urbano experimentado por la ciudad de San José, particularmente, es cualitativamente distinto al de épocas históricas anteriores. Los problemas técnicos, metodológicos y políticos de la administración urbana de los territorios económica y morfológicamente subordinados a la ciudad de San José se derivan no sólo de los límites reales que posee el estado para dar paso a una urbanización capitalista racional y ordenada, sino de la ausencia de una interpretación adecuada del estadio actual del proceso de metropolización alcanzado en esta zona. Esto ha incidido fuertemente en el hecho de que las respuestas institucionales a los nuevos problemas emergidos de la expansión de la ciudad capital tiendan a reiterar los patrones propios de épocas anteriores.

Entre 1954 y 1980 se han creado varias instituciones públicas cuya meta es la de lograr una mejor gestión administrativa y organización física de las áreas definidas como urbanas. El INVU cuenta con dos oficinas técnicas especializadas en el planteamiento urbano: el Departamento de Urbanismo y la OPAM. Posteriormente con la creación de OFIPLAN, recientemente transformado en Ministerio (MIDEPLAN), se suman dos nuevas oficinas especializadas: la División de Planificación Regional y Urbana y la Secretaría de Asentamientos Humanos. Aparte de estas entidades, casi todo el sector descentralizado del gobierno central, tiene secciones cuya acción se circunscribe en el Área Metropolitana. Es el caso del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (INAA), de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), etc. Por último, en el nivel institucional, una parte primordial de la gestión metropolitana recae sobre las municipalidades que se reparten la responsabilidad en el Área Metropolitana.

La acción institucional proveniente de tan diversas entidades ha estado enmarcada por una legislación orientada a guiar, regular y normar la expansión física de los centros urbanos. El cuerpo jurídico con que cuenta Costa Rica para promover la planificación urbana, está constituido por: la Ley de Fraccionamiento y Construcciones, el Reglamento de urbanización y fraccionamiento, la Ley Constitutiva del INVU y la Ley de Planificación y la Ley de Planificación Urbana. Toda esta

legislación se elaboró entre los años de 1950 y 1970.

El campo de acción preferido por las instituciones públicas ha sido la elaboración de planes reguladores para los centros urbanos. Dos áreas han acaparado la atención de estas instituciones: el área Puntarenas-Esparza denominada Gran Puntarenas y el Area Metropolitana de San José. Para ambos centros urbanos se han preparado estudios sobre el crecimiento urbano. Para el Area Metropolitana se han diseñado diversas propuestas tendientes a definir la espacialidad de los fenómenos urbanos y su extensión o cobertura territorial y se hacen recomendaciones sobre la forma más adecuada de llevar a cabo la gestión de la ciudad capital y su área de influencia.

Delimitaciones administrativas del Area Metropolitana.

A esta nueva unidad se le denominó "El Area Metropolitana de San José", se creó en la década de los cincuenta, conformando una unidad espacial urbana, que llegó más allá de los límites jurisdiccionales de la ciudad de San José. Según la definición que proporcionara la Dirección General de Estadística y Censos, "es una unidad política administrativa creada para fines de planificación urbana". La OPAM con sede en el INVU es el organismo encargado de elaborar la política de desarrollo y planificación de este espacio urbano:

La descripción geográfica original del Area Metropolitana fue la siguiente:

"El Area Metropolitana de San José se encuentra dentro de la Meseta Central, es una zona relativamente plana, de clima templado, con temperaturas que varían entre los 10 y 28 grados centígrados aproximadamente. Se encuentra ubicada a una altura que oscila entre 1.100 y 1.250 metros, tiene una precipitación anual media que podemos considerar próxima a los 1.855 mm. (cifra de 1952 para la Meseta Central). La superficie estimada para dicha área es de 169 Km.² y una densidad de 1.212 habitantes por Km.².

Para fines de investigación socio-económica y planeamiento urbano se ha definido el Area Metropolitana como el cantón Central de la provincia de San José y los ocho cantones circunvecinos que están en la zona de influencia inmediata, con excepción de aquellos distritos que por sus características topográficas o su excesiva distancia del núcleo central, no ofrecen posibilidades para la expansión de un período previsible de veinticinco años.

Dicha Area está bordeada por barreras predominantemente naturales, que limitan su posible extensión horizontal, habiendo adoptado los siguientes límites básicos: al

norte la cuenca del río Virilla y el cantón de Coronado, parte del cual podría en realidad considerarse en su zona de influencia; por el este tenemos el cantón de La Unión, que constituye de por sí un límite arbitrario, y por el sur y al oeste las estribaciones de la Cordillera del Sur, que desde la Carpintera, rumbo oeste hasta el cerro de Las Palomas (Dirección General de Estadística y Censos: 1957).

Al momento de su creación, el Area Metropolitana de San José comprendió únicamente 8 unidades cantonales. No obstante, el crecimiento urbano acelerado obligó a la OPAM a incluir continuamente nuevas unidades territoriales. En 1973, la División de Planificación regional y Urbana de OFIPLAN, recomendó la ampliación del Area Metropolitana con los siguientes distritos: Damas, San Rafael Abajo, Patarrá y San Miguel (parte) del cantón de Desamparados; distrito primero de Aserrí del cantón de Aserrí, San Josecito, San Antonio y Concepción del cantón de Alajuelita; San Isidro y Patalillo del cantón de Coronado.

A mediados de la década de los 70 en algunos documentos oficiales de OFIPLAN, se empieza a abordar el problema del fuerte crecimiento urbano que continuamente producía el desquebrajamiento de los límites administrativos produciéndose de esta forma la absorción morfológica de los centros poblados aledaños a la capital (OFIPLAN:1977). Algunos autores esbozaron el proyecto de constituir una unidad espacial con un gobierno local propio que englobara a las municipalidades de los cantones urbanos del área central del país y que recibiera el denominativo de Distrito Metropolitano (Kalnins, A.: 1971). Sin embargo, este proyecto no encontró acogida y aunque fue reformulado de nuevo en 1976, corrió la misma suerte. El área que cubriría este proyecto fue denominada por Ofiplan como la Aglomeración Metropolitana y se le definió en los siguientes términos:

"La Aglomeración Metropolitana es la fusión morfológica y funcional de la capital con centros urbanos tales como Heredia, Alajuela, Cartago; con centros menores y con áreas rurales circundantes. Es un espacio heterogéneo en el que se entrelazan, orgánicamente, las relaciones ciudad-ciudad y los vínculos ciudad-campo. Administrativamente, cubre las zonas de influencia más inmediatas a esos centros urbanos" (OFIPLAN, 1975).

En un estudio reciente del INVU, se acuñó el término *Gran Area Metropolitana (GAM)* para referirse no sólo al espacio urbano-metropolitano existente, sino también que se predice lo que será la expansión urbana en el área central del país durante los próximos 30 años. El GAM se extiende

desde Paraíso en la provincia de Cartago por el este, hasta Atenas en la provincia de Alajuela por el oeste y de Aserrí por el sur al pie del monte del volcán Barva por el norte (INVU: 1981). En realidad este plan, que es ley de la República, constituye quizás la propuesta más afinada que se haya hecho tendiente a regular el crecimiento urbano.

Otros autores han preferido referirse al nuevo espacio que engloba las antiguas capitales de provincia del Valle Central como la "Nueva Area Metropolitana" Brugman y Terán (1975) expresan lo siguiente: "Nuestra Area Metropolitana (la cual consideramos como puramente tentativa...) incluye toda el área comprendida entre Alajuela y sus alrededores y Cartago y alrededores, conformando así un espacio de cincuenta kilómetros de longitud y ocho kilómetros de ancho, con una área total de aproximadamente 900 kilómetros cuadrados y con un rumbo noroeste-sureste".

IV. PROBLEMAS SUBYACENTES EN LAS DELIMITACIONES ADMINISTRATIVAS DEL AREA METROPOLITANA.

El surgimiento de un espacio urbano metropolitano con un mayor grado de complejidad, tanto territorialmente como social y económicamente ha inducido a que surjan diferentes delimitaciones administrativas, las cuales buscan adecuarse al crecimiento urbano que se da en torno a las cuatro capitales de provincia localizadas en el Valle Central.

En varias de las delimitaciones administrativas aparecidas en estos últimos años, es notable un privilegio de la variable territorio, es decir, el saber si cual o tal unidad distrital o cantonal debería ser incluida en esta nueva unidad territorial. Otros estudios, como el GAM, que se plantean el problema del ordenamiento del territorio definido como metropolitano, buscan prever o inducir las tendencias de expansión futura. Proponen un modelo de utilización territorial al margen de las expectativas de carácter administrativo que pudiesen plantear las municipalidades incluidas y sobre todo al margen de los cuestionamientos que desde el punto de vista del poder político, podría hacerse una unidad territorial que abarcaría cerca de 30 municipalidades del área más poblada del país.

Las propuestas de delimitación administrativas tienen problemas en tres niveles: conceptuales, técnicos y políticos.

1. Problemas conceptuales

Muchos de los problemas que se le plantean a los planificadores del Area Metropolitana, derivan de una deficiente conceptualización de lo urbano a nivel nacional, regional y local, particularmente al utilizar las estadísticas de los censos nacionales de 1973 y 1984, los cuales poseen inconsistencias según se tomen como punto de partida una u otra variable. De esta forma, por ejemplo, según la variable lugar de residencia de la población, en 1973 Costa Rica era un país predominantemente rural, puesto que un 54.4% de su población residía en zonas catalogadas como rurales, en tanto que la población urbana alcanzó un 40.6%. Si confrontamos el anterior criterio con el de rama de actividad de población, obtenemos que un 38% de la población activa estaba dedicada a labores agrícolas, en tanto que un 60.6% estaba ocupada en tareas no agrícolas; terciarias o secundarias.

¿Cómo explicar que un país predominantemente rural tenga un porcentaje mayoritario de su población dedicada a los sectores de manufactura y servicios?

Este hecho demuestra la incongruencia de las informaciones censales y pone en clara evidencia la debilidad de los criterios utilizados en el censo para discernir entre lo rural y lo urbano. Algunos autores han llegado a afirmar que si los criterios fuesen congruentes con la realidad, las poblaciones urbana y suburbana juntas, probablemente sumarían entre el 50 y el 60% de la población total en 1973 (Zumbado y Raabe: 1976).

La práctica censal en Costa Rica ha recogido el criterio de localidad para definir lo urbano. Los censos de población de 1973 y 1984 definen como zonas urbanas, a los centros administrativos de los cantones del país; por lo general los distritos primeros o cabecera del cantón, en donde tiene su asiento la municipalidad del cantón. En estas unidades administrativas se demarcan zonas urbanas de acuerdo con criterios físicos, tales como cuadrantes, calles, aceras, luz eléctrica y otros servicios urbanos (Dirección General de Estadística y Censos, 1974). De esta manera, el título de ciudad según lo manifestaba la División en su capítulo V, artículo 15: "lo concederá la Asamblea Legislativa a los poblados, oyendo previamente el criterio de la Comisión Nacional de División Territorial". Siguiendo estos criterios, Costa Rica contaría con cerca de 80 ciudades, hecho que a todas luces re-

sulta exagerado y que induce a una sobrevaloración de la población urbana del país. Por otro lado, al considerar los demás distritos como zonas rurales, se produce una sub-enumeración de la población urbana. Por ejemplo, el censo de población de 1973, la ciudadela de Ipis en el Cantón de Goicoechea, importante centro de residencia de sectores populares urbanos, fuera censada como rural. De igual manera, la urbanización Los Lagos en la provincia de Heredia, también se le consideró como rural.

Los puntos de partida, tanto administrativos como de "carácter físico" resultan insuficientes para reconstruir y caracterizar un proceso social como la urbanización y no tienen en cuenta la dinámica de la urbanización ni de los procesos de socialización del territorio.

Desde el año 1956 en que el INVU propuso por primera vez, el denominativo de Area Metropolitana de San José, se ha venido imponiendo una práctica institucional que ha tenido gran influencia en la investigación urbana en Costa Rica. Esta práctica, consiste en confundir dos conceptos que son complementarios pero que no se sustituyen el uno por el otro: crecimiento urbano, y lo propiamente metropolitano, en donde este último concepto no sería más que la sumatoria por áreas de la población censada como urbana. Desde esta perspectiva, la dimensión metropolitana se convierte en un adjetivo que quiere expresar únicamente la intensidad del crecimiento urbano. Salta a la vista la pérdida de la dimensión teórica del concepto y la falta de concatenación de éste con el proceso de producción, es decir, el atributo de metropolitano no se entiende en su dimensión histórico-social, sino que se enfatiza lo puramente físico, el trazar unos determinados límites político-administrativos. Así, en el curso de estas tres últimas décadas se han realizado por parte de las instituciones encargadas de la planificación urbana: INVU y OFIPLAN, por lo menos cinco tentativas diferentes de delimitación del Area Metropolitana.

Los estudios desarrollados hasta el presente no han establecido aún cuáles son los procesos constitutivos que actúan sobre la sociedad y el espacio y que permiten caracterizar una determinada área como metropolitana. De ahí que resulte poco útil el trazar límites administrativos para encuadrar lo urbano o bien lo metropolitano, si no se parte de una conceptualización teóricamente bien fundamentada. Esto ha sucedido con muchas de las propuestas institucionales en donde el empirismo es la guía de trabajo. Por esto es que retrospectivamente

es claro ver como los límites resultan ser imaginarios.

2. Problemas técnicos

Al no existir un criterio homogéneo para definir el espacio urbano metropolitano, surgen múltiples problemas para manejar los datos estadísticos relevantes. La Dirección General de Estadística y Censos, fuente principal de la información cuantitativa en Costa Rica, publicó una síntesis de los datos censales del año 1973 para el Area Metropolitana de San José. Este estudio constituye el único compendio de información estadística censal de carácter oficial para estudiar las características socioeconómicas. Con base en esta información la OPAM editó un atlas estadístico del Area Metropolitana (OPAM: 1975).

El problema con el que se enfrenta el investigador es que estos datos referidos al AMSJ fueron rápidamente superados por la expansión urbana reciente y como consecuencia, la delimitación administrativa con base en la cual se elaboró la información censal que caducó más rápidamente de lo que se esperaba. Para los planificadores y oficinas especializadas, esto plantea serios problemas en la medida en que los parámetros cuantitativos muestran, hoy día, enormes rezagos con respecto a la realidad.

El segundo problema de orden técnico deriva de las nuevas proposiciones para fijar los límites del Area Metropolitana llámense éstos, Aglomeración Metropolitana, Distrito metropolitano, o bien, Gran Area Metropolitana. Ninguna cuenta con una base de datos sólida. En estas delimitaciones, la única manera de captar lo metropolitano es por medio de la sumatoria de los lugares censados como urbanos, de ahí que los resultados en cuanto a índices e indicadores varían de una denominación a otra. Cada una de las propuestas de delimitación se ha dado en fechas distintas, aunque próximas entre sí. Estas diferentes nomenclaturas se refieren a momentos diferentes en la evolución de la trama urbana. Además, no abarcan las mismas unidades administrativas, lo que produce temporalidades diferentes, espacios diferentes y por lo tanto resultados diferentes.

Un elemento común en estas delimitaciones es la no existencia de un diagnóstico que pueda guiar un proceso de planificación. Quizás el G.A.M. sea el estudio más acabado; no obstante, la información que proporciona no alcanza el nivel de diagnóstico y después de dos años de ser Ley de la

República, las recomendaciones y los efectos de una política urbana no se han hecho sentir. Este documento es básico para entender el porqué no hay "práctica de planificación": al no conocerse las causas, al no haber un diagnóstico de la situación, no se pueden diseñar políticas públicas tendientes a guiar los procesos de transformación del espacio urbano.

Lo anterior no significa que no haya una base de conocimiento acumulado. En efecto, los numerosos estudios hechos hasta el presente han posibilitado recolectar una cantidad considerable de información físico espacial. Pero esta actividad por sí sola puede resultar poco fructífera, en términos de las necesidades de información y conocimiento indispensables para implementar políticas de planificación urbana.

3. Problemas políticos.

El tercer orden de problemas, que se ha podido detectar en las diferentes propuestas institucionales para definir lo metropolitano, está ligado a aspectos de índole político y administrativo. Algunos autores (Kalnins: 1971) han sugerido la posibilidad de crear una administración especial para el Area Metropolitana. No obstante, los políticos han obviado el problema y se han empeñado en querer planificar el Area Metropolitana sin modificar las estructuras político-administrativas.

¿Cuáles son las estructuras políticas que se modificarían?. Dependiendo de la delimitación que se asuma como válida, el número de municipalidades incluidas dentro del espacio urbano metropolitano oscilaría entre 11, según el Area Metropolitana AMSJ definida en 1973 y 28 en el Plan de Ordenamiento del G.A.M. Esto implica tocar enormes parcelas del poder local. Sin duda, cualquier alternativa de gestión pública y de administración del área tendría que reducir el número de miembros en él representados. Si en el nuevo organismo que se cree, se mantiene la misma cantidad actual de representantes por municipalidad, su número sobrepasaría los 200 munícipes y síndicos, con todo lo que esto implicaría para un eficiente funcionamiento.

Otro problema que se plantea es el de si el cuerpo que tenga en sus manos la administración del Area Metropolitana debe ser de elección popular o de nombramiento directo del poder ejecutivo, y si simplemente debe constituirse como una liga de municipalidades, o como una supramunicipalidad.

El listado de opciones podría aumentarse; pero en todas ellas subyace el problema de fondo: ¿qué tipo de administración se va a crear para organizar el territorio metropolitano?. Cualquiera que sea la decisión, esta va a significar cambios en la estructura de poder. En este sentido, los planificadores toman conciencia que si realmente se quiere plantear correctamente el problema de la planificación del Area Metropolitana, hay que tocar el problema político. La experiencia reciente en la puesta en funcionamiento del GAM demuestra lo inoperante que puede resultar una tentativa de ordenamiento espacial en donde no se plantea el problema de la gestión política del área. El INVU desde su creación ha estado abocado a resolver el problema de la vivienda, lo cual absorbe no sólo el presupuesto sino que buena parte del personal técnico y capacitado de la institución. El Plan de Ordenamiento Metropolitano GAM está condenado al fracaso, ya que el INVU no cuenta ni con los recursos económicos ni con técnicos y profesionales necesarios para transformar, dirigir y orientar los cambios esperados.

V. CONCLUSION: LA CONCEPTUALIZACION DE LO METROPOLITANO.

El uso del concepto metropolitano varía de acuerdo con los patrones de urbanización seguidos por los países, así como con las tradiciones existentes en la investigación urbana. En Francia, por ejemplo, este término es utilizado para designar las grandes capitales regionales llamadas a recibir las inversiones en equipamiento para contrabalancear la influencia atractiva de París; en el lenguaje de la planificación urbana se les denomina a estas ciudades metrópolis de equilibrio. El término metropolitano ha sido empleado preferentemente por los geógrafos y los sociólogos urbanos anglosajones para referirse a las grandes ciudades que juegan el papel de capitales regionales. Estas son grandes centros de negocios cuya influencia se extiende sobre una fracción del territorio; su radio de influencia es extenso y supone la dominación de otros centros urbanos, generalmente de menor dimensión demográfica a los que se les denomina ciudades satélites.

Los autores anglosajones llaman estas áreas de influencia Area Metropolitana (Standard Metropolitan Area), el cual se identifica como una zona de competencia administrativa extra municipal (Pierre George, Dictionnaire de Geographie: 1974). Por

otro lado, en diversos textos de geografía urbana se le da al término metropolitano un uso común: se trata simplemente de ciudades de tamaño "grande", preferentemente aglomeraciones de más de un millón de habitantes. Lo metropolitano es visto como una categoría cuantitativa, de límites un tanto arbitrarios.

En el caso del Valle Central de Costa Rica, el fenómeno de metropolización es el resultado histórico de las transformaciones económicas operadas a partir de 1950, así como de las políticas públicas y privadas seguidas en la localización de las inversiones y de las actividades reproductivas del capital.

Nosotros quisiéramos plantear el problema metropolitano como un término que se refiere a un estadio determinado de desarrollo urbano, tanto en su relación con el "modelo de acumulación como en una particular expresión territorial de la estructuración regional en la formación social costarricense. Relacionamos la metropolización al proceso mediante el cual las actividades económicas y sociales localizadas en la ciudad capital se convierten en las relaciones constitutivas de una región. Los polos de acumulación localizados en la ciudad capital desplazan a las actividades agropecuarias como el fundamento de la producción y organización del territorio a nivel regional, para convertirse en los ejes sobre los cuales descansa la estructura económica y social regional. La compleja unidad funcional de procesos económicos y sociales de una región afectada por la metropolización ha marginado las actividades agropecuarias que, como el café, dominaban con anterioridad al conjunto regional, y ha borrado las relaciones de complementariedad entre los antiguos espacios urbanos y rurales, convirtiéndolos a todos ellos en apéndices comerciales de la Aglomeración Urbana Central.

Morfológicamente, el Espacio Urbano Metropolitano (expresión territorial de la metropolización) no es solo una ciudad o una Aglomeración; no es un único espacio urbano. En su interior se aprecian diversos centros urbanos espacialmente separados entre sí por considerables extensiones agrícolas. Sin embargo, existe una integración económica y residencial directa entre los distintos puntos del espacio subordinado por la metropolización, de tal manera que el ordenamiento territorial de las zonas de empleo y las zonas residenciales provoca un flujo diario y pendular de mercancías y personas imprescindible para la realización de los procesos económicos básicos del espacio metropolitano. Las

extensiones agrícolas pierden aceleradamente su función productiva y tienden a convertirse en zonas residenciales y en tierras de reserva para el mercado especulativo de propiedades urbanas.

Desde la perspectiva económica, la metropolización refleja nuevas formas de inserción de la economía costarricense a los circuitos internacionales de capital (por medio de polos de acumulación de base urbana) y la aparición de nuevas fracciones de capital estrechamente vinculados al capital transnacional. Carecemos todavía de un fundamento empírico para precisar esta guía general. Sin embargo, es necesario dejar planteada esta perspectiva, a efecto de no unilaterizar la perspectiva espacial.

NOTAS

(1) El problema del crecimiento urbano analizado desde la óptica de los metropolitanos fue iniciada muy recientemente en Costa Rica. Fue Miguel Morales quien propuso el abordaje de esta temática: "Proceso de Metropolización en Costa Rica y América Latina", seminario realizado en la Escuela de Historia y Geografía de la Universidad de Costa Rica, entre el 16 de agosto y el 17 de setiembre de 1976. Los resultados fueron publicados por el Instituto Geográfico Nacional.

(2) La noción de Valle Central, tiene utilidad en su sentido de región cultural; los autores están conscientes de lo erróneo del concepto en su aceptación propiamente geográfica. En términos operacionales, el Valle Central es asimilar a la región Central propuesta por H. Nuhn: 1973.

(3) José Luis Vega Carballo ha sugerido el denominato economía agroexportadora simple por cuanto la inserción de Costa Rica en el mercado internacional depende de pocos productos agrícolas, sin procesar o con un bajo grado de procesamiento (Vega Carballo, J.L.: 1981).

(4) Costa Rica difiere de países como Brasil, Argentina, Chile y México, en donde el modelo primario exportador entró en crisis más tempranamente y en donde realmente se dió una sustitución de importaciones como alternativa. Es por esta razón que se prefiere usar la noción de modelo agroexportador ampliado al proceso de modernización de la economía surgida en la década de los 40 de este siglo.

(5) Los datos suministrados proceden de los censos de población. En ellos no se toma en cuenta en los casos de cabeceras de provincia, más que la población del centro urbano; se excluyen los barrios cercanos a éstos.

(6) Los autores elaboraron un mosaico de fotografías aéreas del año 1945 para el área comprendida entre Alajuela y Cartago.

(7) En un nivel general de análisis, pueden aceptarse como factores determinantes.

(8) De 1961 a 1973, el Producto Interno Bruto (PIB) industrial creció en términos reales a una tasa anual de 10.5% mientras que el sector agropecuario lo hizo a 5.7% anual y la economía en su conjunto a 7.0%. De 1973 a 1979, el PIB industrial crece a 7.2% anual en tanto que la economía costarricense lo hizo a una tasa real de 4.7% anual. En 1967 el sector agropecuario participaba con un

24.4% del PIB nacional, mientras que el sector industrial lo hacía con 14.1%. En 1977, el sector agropecuario había disminuido su importancia a 19.0% y el sector industrial había ascendido a 22.0% (Banco Central de Costa Rica. Cifras de Cuentas Nacionales, San José, B.C.C.R., 1961 a 1979).

(9) La exportación de caña de azúcar pasa a representar del 0.8% del total exportado en 1959 a 5.1% en 1968 y 4.0% en 1980. La carne pasa, en esos mismos años de 3.7% a 7.0% y 6.9%. (Banco Central de Costa Rica. Cifras de Cuentas Nacionales).

(10) En 1960, la deuda externa total de Costa Rica era de \$27.7 millones, en 1970 se había incrementado a \$408.4 millones, lo que arroja una tasa geométrica de crecimiento de 30.9% anual. En 1980, la deuda externa total alcanzó \$3.025 millones, lo cual define una tasa de 22.2 % de crecimiento anual en el decenio 1970-1980. Entre 1961 y 1980, el servicio de la deuda total como porcentaje de las exportaciones se elevó de 3.8% a 47.1%. Cabe señalar que durante la década de los setenta, la deuda pública se convirtió en el principal componente de la deuda externa del país, alcanzando a representar en 1980, el 0.7% del total.

Oficina de Planificación Nacional. *Evolución socioeconómica de Costa Rica*, 1950-1980. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1o. ed., 1982 p.300.

(11) Para un estudio más detallado sobre este aspecto consúltese la tesis de licenciatura en Historia de Enrique Jiménez Acuña, titulada: "Proceso de urbanización y transacciones inmobiliarias en el cantón central de San José, 1950-1974". Tesis de la Universidad de Costa Rica, 1980.

(12) Se entiende por *Aglomeración Urbana Central* de carácter polinuclear, la absorción morfológica y funcional de antiguos centros urbanos y de zonas agropecuarias por el crecimiento de la ciudad capital. El término *central* se refiere a su papel directivo en la estructuración del ámbito regional y a la concentración absoluta de las actividades económicas, de servicios y de población; que se desarrollan en ese ámbito regional. La *Aglomeración Urbana Central* es polinuclear en tanto su conformación ha sido un proceso desordenado de agregación de unidades urbanas y de conversión de suelos agrícolas y muestra una distribución desigual de los equipamientos urbanos en su interior.

(13) Con excepción de dos distritos localizados en el límite del ámbito regional: en 1973, Parí de Santo Domingo, con 43.9% de su PEA como agricultores, ganaderos y afines; y San Pedro de Santa Bárbara, con 55.2%.

(14) La muestra corresponde a instituciones descentralizadas (autónomas) que tienen una menor concentración del empleo en el Espacio Urbano Metropolitano que las instituciones ministeriales pertenecientes al Poder Ejecutivo. Brindan servicios como salud, electricidad, actividades bancarias, transporte y educación.

(15) Se entiende por "corredor urbanizado" la ocupación urbana casi totalmente ininterrumpida del territorio adyacente a las vías de comunicación que relacionan a dos o más ciudades en una región determinada. En el corredor urbanizado se asientan no sólo actividades económicas urbanas, sino, áreas residenciales de la población que trabaja en las ciudades.

BIBLIOGRAFIA

Brugman, B.; Terán, E. 1975. Evolución reciente del crecimiento urbano de Costa Rica como factor de desarrollo nacional. *Revista de Geografía de América Central*, No.2 p.1-27.

Carvajal, G., Vargas, J. 1983. *Principales tendencias del crecimiento urbano y demográfico*. San José: CSUCA, 2º Avance de Investigación: Proyecto de Estructuración Urbana en Centroamérica.

Carvajal, G.; Vargas, J. 1984. *Distribución de la PEA y estructuración del espacio urbano-metropolitano*. San José, I Congreso de Geografía de Costa Rica.

Carvajal, M. et. al. 1977. *Políticas de crecimiento urbano. La experiencia de Costa Rica*. San José: Dirección General de Estadística y Censos.

Chakiel, J. 1978. Metropolitización y cambio demográfico en Costa Rica. En: Morales Alvarez, Miguel ed. *El proceso de metropolitización en Costa Rica y América Latina*. Universidad de Costa Rica e Instituto Geográfico Nacional, p. 77-93.

Departamento de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). 1981. *Plan regional metropolitano: Gran Area Metropolitana*. San José: INVU.

Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) 1953. *Censo Nacional de Población 1950*. San José, Sección de publicaciones de la DGEC.

DGEC. 1957. *Algunas características demográficas del Area Metropolitana*. San José: Sección de publicaciones de la DGEC.

DGEC. 1974. *Censo de población 1973*. 2 vols. San José.

DGEC. 1979. *Población de la República de Costa Rica por provincias, cantones y distritos. Estimación al 1º de enero de 1979* San José.

Fallas, H. 1981. *Crisis económica en Costa Rica*. San José: Editorial Nueva Década.

Fonseca, P.,E. 1977. La planificación regional en Costa Rica: aspectos geográficos, políticos, ad-

- ministrativos e institucionales. *Informe semestral del Instituto Geográfico Nacional*, 1, 37-69.
- Garnier, L.; Herrero, F. 1977. *La industria en Costa Rica: un análisis histórico*. Heredia: Escuela de Economía. Serie: Aportes al Debate, No.2.
- George, Pierre. 1974. *Diccionario de la Geographie*. París. Press Universitaires de France (P.U.F.)
- Hall, C. 1974. La jerarquía urbana de Costa Rica: una consideración de la aplicación de modelos geográficos. *Revista Geográfica de América Central*, 1, 25-48.
- Jiménez A.,E. 1980. *Proceso de urbanización y transacciones inmobiliarias en el cantón central de San José*. Tesis de Historia y Geografía.
- Kalnins, A. 1971. *Proyecto de creación del distrito metropolitano*. San José: Ministerio de la Presidencia.
- Morales A.,M. 1975. *Estrategias espaciales y desarrollo regional en América Latina: El caso de Costa Rica*. San José, Instituto Geográfico Nacional.
- Nuhn, H. 1973. *Regionalización de Costa Rica para la planificación del desarrollo y la administración*. San José: Presidencia de la República. Oficina de Planificación y Política Económica.
- Oficina de Planificación (OFIPLAN) 1975. *Notas sobre planificación regional y urbana: el análisis de la Región Metropolitana*. San José.
- OFIPLAN. 1976. *Proyecto piloto para alterar los patrones de migración interna en Costa Rica*. San José.
- OFIPLAN. 197. *Región Central: elementos de diagnóstico*. San José.
- OFIPLAN. 1982. *Evolución socioeconómica de Costa Rica: 1950-1980* San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Oficina de Planificación del área metropolitana OPAM (INVU) 1975. *Algunos aspectos de la investigación del Area Metropolitana* San José: INVU, Dirección de Urbanismo.
- PERLAZA G., E. 1980. *Un estudio geográfico-social de los asentamientos tuguriosos en Costa Rica: tipología, distribución espacial e infraestructura*. San José: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Santos, M. 1973. *Geografía y economía urbanas en los países sub-desarrollados* Barcelona: Oikos-tau.
- Solow, A. 1948. *A planning program for the capital of Costa Rica*. Washington: Pan American Unión.
- Vega C., J.L. 1981. *San José en la transformación social del espacio regional: siglo XIX*. San José: Consejo Superior Universitario Centroamericano.
- Zumbado J., F.; RAABE C.,C. 1976. *Evolución de la distribución geográfica de la población de Costa Rica*. San José: Instituto Geográfico Nacional.