



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CICAP

Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública



Atenas: Historia y Gobernanza

Dr. Justo Aguilar Fong

La Constitución Política señala que “la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del gobierno municipal”. Se considera que un gobierno local democrático es una asociación política de ciudadanos libres cuyo principio es la libertad y que gozan del derecho político de igualdad frente a la ley y tienen la posibilidad de elegir y ser electos como gobernantes de su comunidad. Aristóteles señaló en su tratado de La Política, que “hay democracia allí donde la soberanía reside en todos los hombres libres” y la municipalidad es el gobierno local democrático por excelencia en Costa Rica.

Para el CICAP, las municipalidades son un eje fundamental en el bienestar de las comunidades, por lo cual promueve el desarrollo local y territorial a través de procesos de innovación para el fortalecimiento de las capacidades de gestión y modernización de los gobiernos locales costarricenses. Dr. Justo Aguilar Fong, 2023.

Atenas: Historia y Gobernanza

Dr. Justo Aguilar Fong

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

VI

Vicerrectoría de
Investigación

CICAP

Centro de Investigación y
**Capacitación en
Administración Pública**

CC.SIBDI.UCR - CIP/3933

Nombres:	Aguilar Fong, Justo, autor.
Título:	Atenas : historia y gobernanza / Dr. Justo Aguilar Fong.
Descripción:	Primera edición. San José, Costa Rica : Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, CICAP, 2023.
Identificadores:	ISBN 978-9968-932-45-5 (PDF)
Materias:	LEMB Administración municipal. Atenas (San José, Costa Rica) – Política y gobierno. Agricultura – Aspectos económicos – Atenas (San José, Costa Rica). Ganadería – Aspectos económicos – Atenas (San José, Costa Rica). SIBDI.UCR Municipalidad de Atenas (Costa Rica). Atenas (San José, Costa Rica) – Historia.
Clasificación:	CDD 351.728.63—ed. 23

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Primera edición: 2023.

Autor: Dr. Justo Aguilar Fong.

Director y Editor Científico: Dr. Esteban O. Mora-Martínez.

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad:
Proceso de Investigación, Innovación y Difusión.

Fotografía de portada y contraportada: Lic. Víctor Julio Víquez, fotografía de una pintura de la Iglesia de Atenas, sin título o autor conocido a la fecha de publicación de esta obra.

Documento aprobado e impreso digitalmente.



Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y el texto se encuentra bajo una Licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional [Licencia CC BY-NC-ND](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Todos los derechos reservados, Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica

Atenas: Historia y Gobernanza, es una obra del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Proceso de Investigación, Innovación y Difusión que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de gobernanza, gobiernos locales, políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo

Coord. Gral. de Gestión

Licda. Gina Valverde Díaz

Jefa Administrativa

Lic. Elí Sancho Méndez

Coord. Programa de Servicios
de Asesoría y Consultoría

MPIO. Gabriela Muñoz Lara

Coord. Programa de Educación Continua y
Permanente

Coord. Programa de Desarrollo Municipal

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Orlando Hernández Cruz

Director CICAP

M.Sc. Angélica Vega Hernández

Dir. Escuela Admón. Pública

M.Sc. Víctor Garro Martínez

Repr. Sist. Estudios Posgrado

M.Sc. Johanna Alarcón Rivera

Investigadora Adscrita

M.Sc. Carlos Carranza Villalobos

Investigador Adscrito

M.Sc. Jhon Fonseca Ordoñez

Investigador Adscrito

M.Sc. Rodolfo Romero Redondo

Investigador Adscrito

DIRECCIÓN Y EDICIÓN CIENTÍFICA

Dr. Esteban O. Mora Martínez

Director y Editor Científico

Web: <http://www.cicap.ucr.ac.cr>

e-mail: cicap@ucr.ac.cr

Tel.: (506) 2511-3748

Montes de Oca, San José, Costa Rica

Atenas: Historia y Gobernanza

- ❖ **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- ❖ El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- ❖ El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- ❖ **Descargo de responsabilidad:** El autor de esta publicación es responsable de sus contenidos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

ISBN 978-9968-932-45-5

2023, Costa Rica

Contenido

Editorial	16
Prefacio	17
Introducción	18
Capítulo 1	
Historia del cantón de Atenas en el período 1560-1900	23
Introducción	23
1.1. La organización política y económica de los pueblos indígenas de Costa Rica	30
1.2. La conquista del territorio de Costa Rica, 1561-1574	36
1.3. La colonización del Valle del Guarco y la organización económica bajo la encomienda durante la primera parte del período colonial, 1574-1700	42
1.4. El desarrollo de la provincia de Costa Rica durante la segunda parte del período colonial, 1700-1821	47
1.5. El poblamiento del territorio ateniense y la Campaña Nacional de 1856	57
1.6. La formación del Estado costarricense en el siglo diecinueve, el modelo agroexportador y la creación del cantón de Atenas en 1868	66
1.7. La explotación aurífera de los Montes de Aguacate y la construcción del camino de carretas, 1820-1871	74
1.8. El desarrollo institucional del cantón de Atenas en el siglo diecinueve	80
Capítulo 2	
La agricultura y actividades pecuarias en el cantón de Atenas	85
Introducción	85
2.1. La Organización de la Producción Agropecuaria	86
2.2. Fincas y Cultivos Agrícolas	100
2.3. La Actividad Pecuaria: Ganadería y Avicultura	117
Capítulo 3	
La Municipalidad de Atenas	133
Introducción	133
3.1. Fundación del cantón de Atenas y la evolución de su población durante el período 1869-2011	138
3.2. Las reformas municipales en los campos de la economía y la política costarricense durante el período 1970-2020	144

3.3. Efectos de las reformas en la Municipalidad de Atenas	152
3.4. El Concejo Municipal, la Alcaldía y los Concejos de Distrito durante el período 2002-2020	155
3.5. El desarrollo institucional de la municipalidad de Atenas durante el período 2000-2020	176
3.6. Las Competencias Municipales. Los Servicios Comunitarios	192
3.7. La Gestión Presupuestaria de la Municipalidad de Atenas, 2000-2020.....	213
Referencias Bibliográficas	
Capítulo 1. Historia del cantón de Atenas en el período 1560-1900	236
Capítulo 2. La agricultura y actividades pecuarias en el cantón de Atenas	240
Capítulo 3. La Municipalidad de Atenas.....	242
Sobre el autor.....	247

Lista de Figuras

Figura 1. La agricultura ateniense es del tipo tradicional de la Meseta Central y está fundamentada en la caficultura debido a sus buenos suelos y una altitud mayor a los 700 metros de altura. En la foto se aprecia un pequeño cafetal en su tercer año de siembra, el cual está localizado en la calle El Tanque de Sabana Larga. José Delgado y Wilson Delgado aparecen trabajando en la plantación de café. Con el permiso de su propietaria Ana Cascante.....	85
Figura 2. Hato ganadero en el poblado de Guácimo de Atenas. Foto tomada por Justo Aguilar, 2021.	120
Figura 3. Fotografía de la municipalidad de Atenas de los años cuarenta. Soledad Marín y Jorge Ovares. Grupo: Atenas, Costa Rica. Página web de la municipalidad de Atenas. Galería de fotos.	133
Figura 4. Mapa del cantón de Atenas.	140
Figura 5. Organigrama de la municipalidad de Atenas.	190
Figura 6. Organigrama de la gestión financiero-contable de la municipalidad de Atenas.	215

Lista de Tablas

Tabla 1. Población Indígena de Costa Rica según Thiel: Fecha de las Migraciones, su Procedencia y Población a la fecha de la Conquista Española.	31
Tabla 2. Costa Rica. Población indígena en el período inicial de la colonización, 1569, 1611.	33
Tabla 3. La conquista española y su contexto en el siglo dieciséis: Juan de Cavallón, Juan Vázquez de Coronado y Perafán de Rivera. 1561-1573.	36
Tabla 4. Cacao. Número de haciendas y árboles en producción, 1678-1805. Años Seleccionados.	51
Tabla 5. Tabaco. Cosecheros producción, ingresos e impuestos. Años seleccionados, 1771-1800.	52
Tabla 6. La administración de Costa Rica durante el período 1800-1820.	55
Tabla 7. Censos de Población de Costa Rica desde 1522 hasta 1801.	57
Tabla 8. Alajuela y Atenas. Población en los años de 1782, 1801, 1836 y 1864.	62
Tabla 9. Soldados atenienses que participaron en la Campaña Nacional, 1856/ 1857 ¹	63
Tabla 10. Atenas. Familias que tuvieron muertos debido a la epidemia del Cholera en el período del 13 de mayo al 1° de julio de 1856.	65
Tabla 11. Número de Denuncios y Denunciantes de Explotación de Oro en los Montes del Aguacate, 1821-1831.	76
Tabla 12. Cronología del desarrollo institucional del cantón de Atenas.	81
Tabla 13. División Territorial del Cantón de Atenas. Decreto XXX de 7 de agosto de 1868.	83
Tabla 14. Atenas. Clasificación del suelo según su uso, 2017.	88
Tabla 15. Atenas. Zonas de cultivos y pastos según uso del suelo, su área y tipo de infiltración, 2014.	88
Tabla 16. Atenas y cantones circunvecinos. Total de fincas y extensión por tipo de actividad agrícola y pecuaria en valores absolutos y porcentajes, 2014.	90
Tabla 17. Atenas y cantones circunvecinos. Total fincas y extensión por tipo de uso de la tierra en labranza, cultivos, pastos y bosques, 2014.	91
Tabla 18. Atenas y Costa Rica. Total de personas productoras físicas del sector agropecuario por sexo, etnia, edad promedio y características del hogar, 2014.	92
Tabla 19. Atenas y Costa Rica. Estructura Demográfica, 2013.	93
Tabla 20. Atenas. Total personas productoras del sector agropecuario.	95
Tabla 21. Atenas. Fincas con personas productoras pertenecientes a organizaciones agropecuarias ¹ , 2014.	96
Tabla 22. Atenas. Personas mayores de 12 años del hogar productor por tipo de trabajo en la finca, 2014.	98

Tabla 23. Atenas. Total de personas productoras por acceso a Internet y medios para informarse sobre temas agropecuarios, 2014.....	100
Tabla 24. Atenas. Número y extensión de Fincas en hectáreas según número de parcelas y extensión promedio por finca, 2014.....	101
Tabla 25. Atenas. Total de fincas según cultivos por extensión sembrada en hectáreas, 2014.....	102
Tabla 26. Atenas. Total de fincas, extensión sembrada y producción para cultivos atendidos por la Agencia MAG-Atenas. 2017.	105
Tabla 27. Atenas y cantones circunvecinos ¹ . Producción de café fruta en 2 Dhl, fanegas. Cosechas 2011-2012 / 2018-2019.....	106
Tabla 28. Atenas, Alajuela y Grecia. Número Fincas y Área Cultivada de Caña de Azúcar, 1994, cosecha 2002-2003 y Censo 2014.	109
Tabla 29. Atenas y cantones circunvecinos. Producción frutícola según número de fincas, extensión sembrada y número de plantas dispersas ¹ . Censo 2014.....	110
Tabla 30. Atenas y cantones circunvecinos. Número de fincas y extensión sembrada de chile dulce, tomate y lechuga. Censo 2014.....	112
Tabla 31. Atenas. Número de productores, área sembrada y producción para los cultivos de lechuga, tomate y chile dulce, 2017.....	113
Tabla 32. Atenas y Cantones Circunvecinos. Número de fincas y extensión sembrada de frijol y maíz. Censo Agropecuario 2014.	114
Tabla 33. Atenas y Cantones Circunvecinos. Número de fincas y extensión sembrada de yuca, tiquisque y plátano. Censo 2014.....	115
Tabla 34. Atenas y cantones circunvecinos. Árboles maderables según número fincas y extensión sembrada. 2014.....	116
Tabla 35. Atenas y cantones circunvecinos. Total de fincas y extensión en hectáreas por agrupación de actividad principal, 2014.	118
Tabla 36. Atenas: Fincas y sistemas de producción del sector pecuario, 2014.....	119
Tabla 37. Atenas y cantones circunvecinos. Total fincas, extensión de pastos en hectáreas y cantidad bovinos según propósito, 2014.....	123
Tabla 38. Atenas y cantones circunvecinos. Relaciones de la extensión de pastos por finca y cabeza de bovino y número de cabezas de ganado por finca. Censo 2014.....	124
Tabla 39. Atenas y cantones circunvecinos. Número de fincas y ganado porcino según propósito. Censo Agropecuario 2014.....	126
Tabla 40. Costa Rica, Provincia de Alajuela y Cantón de Atenas. Total de fincas y total de aves en granja ¹ . 2014.....	129
Tabla 41. Atenas y cantones circunvecinos. Total de fincas y total de aves en granja ¹ . 2014.....	130

Tabla 42. Costa Rica, Puntarenas, Alajuela, San Mateo, Orotina y Esparza. Número de fincas dedicadas a la apicultura y número de colmenas en 2014 y producción para Atenas en el 2017.	131
Tabla 43. Características de los Sistemas Locales.....	137
Tabla 44. Cantón de Atenas. División Administrativa de los Distritos según Barrios y Poblados y su Altitud, 2017.....	141
Tabla 45. Población de Costa Rica y Atenas y Territorio del Cantón de Atenas 1864-2011.....	142
Tabla 46. Municipalidad Atenas. Ingresos propios y transferencias de capital como % de ingresos totales.....	153
Tabla 47. Municipalidad Atenas. Síndicos propietarios y suplentes. Período mayo 2020 – abril 2024.	155
Tabla 48. Régimen Municipal. Criterios de población cantonal para fijar el número de regidores por municipalidad. Período 2006-2010.	159
Tabla 49. Atenas. Población Cantonal, Padrón Electoral, Votos Emitidos y Porcentaje de Participación Ciudadana en las Elecciones Municipales. 2002-2020.....	160
Tabla 50. Atenas. Votos por partido para regidores según partidos políticos. Elecciones febrero de 2016 y 2020.....	162
Tabla 51. Atenas. Votos para regidores según distritos. Elecciones febrero de 2016 y 2020.	162
Tabla 52. Municipalidad de Atenas. Regidurías Propietarios y Suplentes. Período 2002-2020.....	164
Tabla 53. Personas electas al Concejo Municipal de Atenas según su filiación política. Período 2020-2024.....	165
Tabla 54. Municipalidad de Atenas. Alcaldías Titulares y Suplentes. Período 2002-2020.	166
Tabla 55. Tribunal Supremo de Elecciones. Declaratoria de elección de alcaldías. y vice alcaldías de la municipalidad de Atenas. Período 2016-2020.	167
Tabla 56. Alcaldía de Atenas. Juntas electorales, electorado y total de votos. de los partidos políticos. Período 2002-2020.....	168
Tabla 57. Atenas. Votos para la Alcaldía según partidos políticos. Elecciones febrero de 2020....	168
Tabla 58. Atenas elección de alcalde. Número de electores y de votos por distritos, 2020.	169
Tabla 59. Municipalidad de Atenas. Síndicos propietarios y suplentes que representan los Distritos del Cantón ante el Concejo Municipal. Período 2020-2024.	172
Tabla 60. Municipalidad de Atenas. Concejales de Distrito Propietarios y Suplentes. 2020-2024.	173
Tabla 61. Municipalidad de Atenas. Síndicos Propietarios y Suplentes de los ocho distritos del cantón, 2002-2024.	173
Tabla 62. Municipalidad de Atenas. Concejales distritales titulares y suplentes, período 2002-2024.	175

Tabla 63. Gobierno Central y Régimen Municipal: Gasto ejecutado en los años 2000, 2015, 2019 y 2020. En millones de colones corrientes.	178
Tabla 64. Municipalidad Atenas. Evolución del gasto ejecutado en el período 2001-2020 (millones de colones corrientes).....	179
Tabla 65. Régimen Municipal de Costa Rica. Tipología municipal según límites del presupuesto definitivo fijados por el método de cuartiles en el año 2008. En millones de colones.	181
Tabla 66. Gobiernos Locales. 2008. Grupo D. Resultados del IGFP e Información Relacionada (Presupuesto Definitivo entre 102,0 y 1.124,3 millones de colones).	182
Tabla 67. Atenas y las Municipalidades de Occidente. Presupuesto ejecutado, extensión, población y el Índice de desarrollo social. 2008.	184
Tabla 68. Régimen Municipal de Costa Rica ¹ . Índice de Gestión Municipal por grupos de municipalidades, en el año 2018. ²	185
Tabla 69. Jefaturas de la Municipalidad de Atenas, 2021.	189
Tabla 70. Municipalidad de Atenas. Número de Plazas y Gasto en Remuneraciones, 2015-2020 (número de plazas y millones de colones).	191
Tabla 71. Municipalidad de Atenas: servicios locales especificados en el Plan Estratégico 2021-2025.	200
Tabla 72. Municipalidad de Atenas. Ingresos recaudados por servicios cobrados, 2016-2019 (miles de colones).	201
Tabla 73. Atenas: Casos de Covid-19 confirmados, recuperados, activos y fallecidos. 2020-2021.	203
Tabla 74. Ingresos recaudados y presupuestados, pendiente de cobro y porcentaje de morosidad en los años 2019 y 2020 (millones de colones).....	203
Tabla 75. Municipalidad de Atenas. Gastos ejecutados por servicios cobrados, 2019-2020 (en millones de colones).	205
Tabla 76. Municipalidad de Atenas. Presupuesto ejecutado en los proyectos de vialidad por distritos en el año 2019 ¹ (millones de colones).....	207
Tabla 77. Municipalidad de Atenas. Presupuesto ejecutado en los proyectos distritales de vialidad del año 2020 (millones de colones).	208
Tabla 78. Municipalidad de Atenas. Servicios sociales con cargo al presupuesto. Período 2019-2020.	209
Tabla 79. Servicios de apoyo a la gestión ambiental con cargo al presupuesto municipal en el período 2019-2020.	210
Tabla 80. Servicios de apoyo a la cultura ateniense con cargo al presupuesto municipal en el período 2019-2020.	212

Tabla 81. Municipalidad de Atenas. Gastos ejecutados y su estructura y otros indicadores para los años 2001, 2005 y 2009 (millones de colones).	217
Tabla 82. Municipalidad de Atenas. Ingresos recaudados y su estructura y otros indicadores, 2001, 2005 y 2009. (Millones de colones).	218
Tabla 83. CGR. Tipología municipal según rango presupuestario, el presupuesto promedio de cada grupo y el presupuesto de la municipalidad de Atenas, 2009 (millones de colones).....	221
Tabla 84. Municipalidad de Atenas. Gasto Ejecutado, la Ejecución % de Recursos de la Red Vial, el IGM Institucional y el IGM Financiero, 2010-2014.	223
Tabla 85. Municipalidad de Atenas. Indicadores Presupuestarios y Resultados del Índice de Gestión Municipal de Atenas. Período 2015-2018 (millones de colones).	225
Tabla 86. Municipalidad de Atenas. Ingresos y Gastos Presupuestados y Ejecutados, 2015-2020 (millones colones).	227
Tabla 87. Municipalidad de Atenas. Estructura del Gasto Ejecutado, 2015-2020 ¹ (millones de colones).....	229
Tabla 88. Municipalidad de Atenas: Programa de Dirección y Administración y detalle de sus subprogramas y de las transferencias a instituciones locales, 2020 (millones de colones).	230
Tabla 89. Municipalidad de Atenas. Gasto en Remuneraciones y Plazas, 2015-2020.....	231
Tabla 90. Municipalidad de Atenas. Presupuesto Real de Servicios Comunitarios.....	232

Editorial

Para el CICAP, que el autor con amplia experiencia en docencia e investigación básica y aplicada seleccione a nuestro Centro para publicar su último libro como producto de su investigación con nosotros es motivo de orgullo y una fuerza impulsora para continuar realizando ediciones y publicaciones académicas, científicas, técnicas y profesionales que contribuyan al acervo de conocimientos en Administración Pública.

En los archivos del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, consta que la primera investigación del autor en nuestra Alma Mater fue realizada en el CICAP en el período 1976-1980, cuyo resultado derivó en cuatro publicaciones científicas aplicadas al Gobierno Municipal.

La Administración Descentralizada Territorial ha sido objeto de estudio a lo largo de la existencia del CICAP, con una mirada en procesos como planificación, presupuestación, contratación, recursos humanos, control interno, entre múltiples aristas que convergen en el gobierno más cercano al ciudadano: la Municipalidad, por lo cual, no podíamos dejar de leer con entusiasmo y publicar con interés el producto que don Justo Aguilar nos ofrece.

El tema de la Gobernanza en un cantón como Atenas de la provincia de Alajuela, nos permite comprender los procesos históricos de construcción de la estructura local, así como de los procesos sociales que configuraron su participación en el desarrollo económico del país en el tránsito del grano de oro (el café, para quienes nos leen de fuera) hacia al muelle de Puntarenas para su exportación.

Una vez catalogado el mejor clima del mundo, Atenas ofrece una gestión intermedia de servicios municipales según las mediciones de la Contraloría General de la República para el año 2021, lo cual permite la implementación de mejoras en la gestión local de cara a los ciudadanos, asegurando no solo la disposición de servicios, sino que la mejora en la calidad de vida ciudadana.

Esta mirada a la historia y gobernanza de Atenas, considerara como importantes la expansión del programa de inversiones municipales, el crecimiento promedio del gasto de inversión y el desarrollo y la administración de nuevos servicios para la comunidad, lo cual, evidencia la posibilidad de incluir un modelo de madurez de gestión de los servicios de la Municipalidad para su desarrollo económico y social.

Dr. Esteban O. Mora Martínez
Director y Editor Científico

Prefacio

Para el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública es un honor presentar este aporte del Dr. Justo Aguilar Fong sobre la historia y gobernanza del cantón de Atenas en Costa Rica. Esta obra es una recopilación exhaustiva de los acontecimientos que han moldeado el desarrollo económico y social del cantón a lo largo de los años.

Desde su fundación en el siglo XIX, el cantón de Atenas ha sido un lugar de importancia histórica, cultural y económica en la región central de Costa Rica. Sus paisajes montañosos, su clima y su biodiversidad han atraído a innumerables visitantes, tanto nacionales como extranjeros.

En este libro, los lectores tendrán la oportunidad de explorar la historia del cantón de Atenas desde los años 1560 hasta la actualidad. Se examinarán los procesos de colonización, la evolución de la agricultura y la industria, la formación de sus instituciones políticas, como lo es la Municipalidad de Atenas.

Además, este libro incluye un trabajo exhaustivo de revisión documental y de testimonios de personas que han sido parte de la historia del cantón de Atenas. A través de sus voces, se presenta una perspectiva más integral sobre las transformaciones que han ocurrido en el territorio.

Esperamos que este libro sea una fuente de inspiración y reflexión para quienes viven en el cantón de Atenas, así como para aquellos interesados en la historia y gobernanza en Costa Rica.

Dr. Orlando Hernández Cruz
Director CICAP

Introducción

Con la llegada del siglo veintiuno se generó un proceso de revisión del Estado costarricense lo cual respondió a su incapacidad para ofrecer los servicios públicos en condiciones de oportunidad y de eficacia para el ciudadano, especialmente en los cantones localizados fuera de la región central del país. El informe “Reforma del Estado en Costa Rica” formulado por la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC) de los años noventa, planteó la necesidad de contar con un “Gobierno Local Necesario” y propuso una estrategia para descentralizar un conjunto de servicios públicos a las comunidades cantonales del país.¹ Esa propuesta generó condiciones para la aprobación legislativa del Código Municipal de 1998 y la modificación del artículo 170 de la Constitución del 2001, reformas que propiciaron la política de descentralización ejecutada por el gobierno en las primeras dos décadas del siglo veintiuno.² Este libro informa sobre los efectos de esa política de descentralización y el fortalecimiento de la municipalidad de Atenas en el período 2001-2020.

Este proceso de cambio en la estructura del Estado costarricense puede ser visualizado por el nuevo enfoque de gobernanza que se ha venido discutiendo con la llegada del siglo veintiuno. Whittingham señala que la gobernanza puede ser entendida como el proceso político liderado por el Estado para proveer una dirección coherente a la sociedad orientada a lograr cambios en procura de la descentralización de las estructuras del gobierno nacional hacia las municipalidades, así como de su democratización.³

Las recomendaciones de la COREC conllevaron un nuevo marco político para la implementación de políticas orientadas a crear una nueva organización municipal y de sistemas de financiamiento de los servicios públicos locales en Costa Rica durante el período 2001-2020. Una evaluación de este proceso de revisión del régimen municipal fue realizada por Aguilar y Pallavicini en el año 2019. Estos autores señalan la eficacia de las reformas descentralizadoras y la presencia de un gobierno municipal con mayores competencias y

¹ J. Aguilar; C. M. Echeverría; W. Jiménez; J. Meoño; M. Murillo; R. Solano; C. Vargas y J. M. Villasuso. *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: EDICOSTA, 1990.

² Aguilar, Justo. *Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004 Antecedentes, desarrollo y perspectivas*. Conferencia presentada en el programa de Pasantías ICAP, “Tendencias Modernas de la Administración Pública. ICAP, 2005.

³ Whittingham define gobernanza “*como: el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza*”. Whittingham, María Victoria. ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional* N° 2, 2010, pp. 219-235.

recursos al término de las primeras dos décadas del siglo veintiuno.⁴ El análisis presentado en este estudio sobre la gobernanza del cantón de Atenas permitió evaluar a un nivel institucional, como su gobierno local después de un muy largo período de estancamiento inició un proceso de ampliación de sus competencias locales y de su tamaño organizacional, con lo cual su gasto presupuestario mostró un extraordinario crecimiento a lo largo de esas dos décadas. Ese crecimiento del gasto municipal pudo haber sido mayor dado que el mismo fue limitado por el bajo crecimiento demográfico del cantón ateniense.

Esa expansión del gobierno municipal ateniense ocurrió en el contexto de un aumento demográfico de un 1,4%, considerado modesto debido a que su población aumentó desde 22.479 habitantes en el 2001 a 29.041 habitantes en el año 2020.⁵ Esa baja tasa de crecimiento demográfico resultó de cambios en las expectativas de las nuevas generaciones de atenienses por un menor tamaño familiar y de que el cantón no experimentó un desarrollo industrial que promoviera la atracción de familias de cantones vecinos con fines laborales, debido a que la organización económica del cantón continuó siendo agrícola y pecuaria. Un factor exógeno que afectó el desarrollo de la economía cantonal fue la restricción que impuso la escasez de agua potable por un largo período, dado que su abastecimiento se origina en las fuentes acuíferas del cantón de Grecia, lo cual limitó su oferta al cantón de Atenas. Ello es explicativo de que el crecimiento de las rentas municipales no respondiera a una iniciativa de la municipalidad, sino que fue generada por las políticas públicas de la descentralización implementadas por el gobierno nacional.

El estudio se inició en febrero del año 2020 y finalizó en julio del 2022, período en el cual el país fue afectado por la pandemia COVID-19, lo cual dificultó en grado extremo el empleo de métodos de recolección directa de información, tales como entrevistas personales y visitas institucionales. Su punto de partida fue el informe del Lic. Leonardo Sánchez, *“Algunas Consideraciones sobre el diagnóstico, pronósticos y Propuestas para la elaboración del Plan Regulador en el Cantón de Atenas, 2009”*,⁶ una consultoría local realizada durante la gestión del autor como director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. La investigación sobre la historia, economía y gobernanza del cantón ateniense se presenta en tres capítulos que comprenden

⁴ Aguilar, J. y V. Pallavicini. El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Universidad de Costa Rica, 2019. La doctora Violeta Pallavicini es especialista en teoría política y cuenta con una amplia experiencia en el campo de la administración pública. El doctor Justo Aguilar es economista de formación con especialidad en gobierno y ha trabajado el campo municipal como consultor internacional en la región latinoamericana.

⁵ INEC. Censos de Población 2000 y 2011 y Proyecciones de Población 2020-2021.

⁶ Sánchez, Leonardo. Algunas Consideraciones sobre el diagnóstico, pronósticos y Propuestas para la elaboración del Plan Regulador en el Cantón de Atenas. IICE-UCR. Enero 2009

la historia, su organización económica en el sector agropecuario y el gobierno municipal. A continuación, se presenta un breve resumen de los resultados de este estudio.

El capítulo de historia del cantón ateniense comprendió el período 1562-1900 y la misma se apoyó en la revisión bibliográfica de documentos de la época debido a que la documentación propia de la historia del cantón ateniense está dispersa y no ha sido sistematizada a la fecha.⁷ Se agradece de manera especial al historiador Jorge León Saénz por su apoyo en el trabajo y la revisión que realizó de este capítulo. El análisis reseña el proceso de colonización del país desde el año 1562 con la llegada del conquistador Juan de Cavallón y Arboleda. El grupo español al mando de Cavallón atravesó los actuales distritos atenienses de Escobal y Río Grande en su ruta hacia Turrúcares donde fundó el poblado de Garcimuñoz. La vereda utilizada por Cavallón y posteriormente por Vázquez de Coronado fue conocida como “Camino de Mulas” o “Camino de Río Grande” y luego Camino de Carretas, el cual comunicaba los poblados del valle central con el territorio ateniense, continuando hacia el puerto de Caldera. Ello explica que desde sus orígenes la población de Atenas desarrollara una vocación de atención a los viajeros tanto en hospedaje como de alimentación y fomentara sus actividades agrícolas y pecuarias. El capítulo explora la formación de los poblados que formaron el cantón de ateniense y el desarrollo de su economía primero como productora de oro en los primeros años del siglo diecinueve y posteriormente de su agricultura en café, caña de azúcar y la ganadería de carne.

El análisis presentado en el capítulo segundo “La agricultura y actividades pecuarias en el cantón de Atenas” ofrece una interpretación económica sobre el desarrollo actual de la agricultura y actividades pecuarias que son propias del cantón ateniense. Su extensión cubre en la actualidad, un área de 127,2 kilómetros cuadrados y ocupa el lugar 56avo en extensión territorial entre los cantones del país.⁸ En un principio, este territorio fue área de paso hacia la región del Pacífico central y Guanacaste. En el siglo dieciocho, la colonización

⁷ La propuesta original de los Términos de Referencia del estudio “Economía y Gobernanza del Cantón de Atenas” no incluyó el capítulo de historia del cantón ateniense. En un principio se pensó únicamente en incluir un breve resumen de este tema como parte de la introducción del informe final de la investigación. Sin embargo, al no existir un trabajo sistematizado sobre la historia del cantón de Atenas se incluyó como parte del trabajo de investigación, ello a pesar de que el autor no es historiador. En ese contexto, se recurrió al apoyo del historiador MA Jorge León Sáenz quien revisó críticamente el capítulo sobre historia del cantón ateniense, desde su descubrimiento por Juan de Caballón en 1562 y hasta el año 1900. Todas sus recomendaciones fueron incorporadas en el capítulo primero de este estudio. El profesor Jorge León Sáenz es investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) y ganador del Premio Nacional Aquileo Echeverría 2012 con su obra “Historia Económica de Costa Rica en el siglo XX. La Economía Rural”.

⁸ “Atenas es el cantón N° 5 de la Provincia de Alajuela. Está ubicado en el occidente del Valle Central. Posee una extensión de 127,2 kms² y se divide en 8 distritos, de los cuales sólo 5 forman parte del Gran Área metropolitana”. Municipalidad de Atenas. Página web. Datos Generales

por parte de familias provenientes de Cartago, Heredia y San José promovió la explotación de la tierra sobre la base de la agricultura de subsistencia. Posteriormente, en el período 1820-1846 se desarrolló la producción de oro en los Montes del Aguacate, lo cual incentivó un importante aumento de su población, la cual inició plantaciones de café y caña de azúcar, así como de pastizales para la cría y engorde del ganado a lo largo de los siglos diecinueve y veinte.

El análisis de este capítulo señala que el cantón ateniense en la segunda década del siglo veintiuno, presentó una organización agrícola de 924 fincas con una extensión de 6.005 hectáreas (extensión promedio por finca de 6,5 hectáreas) y una agricultura caracterizada por pequeños y medianos propietarios.⁹ El Censo Agropecuario de 2014 reportó 856 productores con una edad promedio de 60 años, mayor en 6 años respecto a la edad promedio de productores del país (54 años),¹⁰ lo cual sugiere que un grupo importante de su población agrícola pertenece a la tercera edad lo cual plantea la preocupación a futuro, de su reemplazo. El nivel educativo de los campesinos agropecuarios atenienses presenta una tasa de alfabetización adulta de un 97% en el año 2011.¹¹ De especial relevancia es el carácter asociativo de los productores atenienses, estimada en un 47% de las fincas del cantón al movimiento cooperativo, así como de un 6,5% a otras Asociaciones de productores.¹² Este capítulo fue revisado y comentado por el Ing. Carlos Rodríguez, dueño de la veterinaria local, así como por el economista agrícola MA, Nelson Blanco, investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.¹³

En el capítulo tercero se presenta el tema central del libro, el cual versa sobre la gobernanza local del cantón de Atenas. Los resultados relevantes del análisis de la investigación sobre el gobierno municipal del cantón ateniense pueden resumirse en lo siguiente: primero, la población ateniense disminuyó como porcentaje de la población costarricense desde un 1.2% en 1950 a un 0,6% en el Censo de 2011 y su estructura de producción continuó siendo de naturaleza agropecuaria a lo largo de ese período. Segundo, el Código Municipal de 1998 y la reforma del artículo 170 Constitucional y Primera Ley Especial N° 9329 para la Transferencia de la Red Vial Cantonal” del 2015, impulsaron un crecimiento sostenido de los ingresos de la municipalidad en el período 2000-2020. Tercero, la municipalidad experimentó un incremento de gasto ejecutado desde 171 millones en 2001 a 2.206

⁹ INEC. Censo Agropecuario 2014, cuadro N° 1

¹⁰ Ibid, cuadros 32, 38 y 44

¹¹ INEC. Censo de Población 2011

¹² INEC. Censo Agropecuario 2014.

¹³ Interesa señalar que el autor participó como investigador del proyecto “*Instrumentos de Política y Planificación Científica y Tecnológica de Costa Rica*” que realizó el CONICIT para evaluar el sector agropecuario costarricense. El informe “*Un Análisis del Desarrollo Científico Tecnológico del Sector Agropecuario en Costa Rica*” fue publicado por CONICIT en agosto de 1980.

millones en el 2020, y 1.276 millones en el 2021. Ello conllevó un aumento en el tamaño de la organización municipal, así como de su planilla de funcionarios.

A nivel agregado, el estudio determinó que la gestión municipal evidencia un problema de subejecución presupuestaria. El gasto ejecutado de la municipalidad ateniense como porcentaje del gasto presupuestado disminuyó desde un 57% en el 2015 a un 49% en el año 2021 mostrando un problema que es propio de las municipalidades pequeñas del país, como la ateniense. Ese problema se explica debido a que la capacidad organizacional de una municipalidad pequeña es limitada, lo cual le obliga a diversificar sus recursos humanos y capacidad gerencial en muchos subprogramas y actividades, con la dificultad de no poder alcanzar todas las metas propuestas que le encomienda su plan operativo y la legislación vigente. Las estadísticas presentadas en este análisis corresponden a la información del modelo presupuestario electrónico del Departamento de Presupuesto de la municipalidad de Atenas. Se agradece de manera especial, el apoyo y colaboración del Lic. Jorge Rodríguez, jefe de Presupuesto para suministrar este modelo presupuestario para los propósitos de esta investigación. El primer borrador de este capítulo fue revisado por la MA. Isabel Sanabria Valverde, graduada de la Escuela de Administración Pública y funcionaria de la Universidad de Costa Rica y la versión final del mismo por el Dr. Orlando Hernández Cruz, un reconocido especialista en administración Pública y académico de la Universidad de Costa Rica, a quienes se les agradece su apoyo y colaboración.

De igual manera se externa un agradecimiento a los funcionarios de la municipalidad de Atenas, el Lic. Jimmy Rojas Chavarría, jefe de la Unidad de Patentes, la Lic. María de Los Ángeles Rodríguez, jefa del Archivo Municipal, el Lic. Christian Arias Guerrero, Asesor Jurídico y la Lic. Maricruz Arce Delgado, Auditora Municipal. Estos funcionarios y funcionarias fueron una fuente invaluable de información sobre la organización y funcionamiento de la municipalidad de Atenas. Finalmente, conviene mencionar que un grupo de atenienses colaboraron en esta investigación con información muy diversa sobre la historia, la economía y la gobernanza del cantón de Atenas. Un agradecimiento especial al señor Guillermo Villegas quién fuera Vicealcalde de Atenas en el período 2002-2006, al Lic. Gerardo Mata, candidato a la Alcaldía de Atenas en el año 2010, así como al economista Ronulfo Alvarado¹⁴ residente de Atenas y un amplio conocedor de la historia local y su gobierno municipal.

¹⁴ El Lic. Ronulfo Alvarado se graduó de la escuela de economía de la Universidad de Costa Rica en el año 1971 y se desempeñó como funcionario de carrera del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Capítulo 1

Historia del cantón de Atenas en el período 1560-1900

Introducción

La conquista española del territorio costarricense se inició en el año 1561 con la expedición de Juan de Cavallón, quién ingresó por la zona norte de Guanacaste y subió por la margen izquierda del río Grande de Tárcoles a la Meseta Central, donde fundó el pueblo de Garcimuñoz.¹⁵ Sin embargo, debe mencionarse que Pedrarias Dávila, Gobernador de Castilla de Oro había organizado previamente en el año 1523, una expedición por el pacífico para recorrer el territorio de Centroamérica. La expedición estuvo a cargo de Francisco Fernández de Córdoba quién partió de Panamá y recorrió la costa pacífica de lo que es hoy Costa Rica y Nicaragua y fundó en el año 1524, la primera población en territorio de Costa Rica llamada Bruselas en el área de Caldera.¹⁶ Esa población fue posteriormente despoblada en 1525, debido a conflictos del mismo Hernández Córdoba con Pedrarias Dávila.¹⁷

A la llegada de los españoles en la segunda parte del siglo dieciséis, el territorio nacional estaba habitado en su mayor parte por los pueblos indígenas de los güetares (huetares), cabécares, chorotegas, borucas y talamanca, así como otras etnias menores, los cuales habían emigrado desde el norte y el sur, entre los siglos décimo y décimo tercero, afincándose en las diferentes regiones de Costa Rica. Su población fue estimada por Augusto Thiel en 27.200 personas a la llegada de los españoles, hipótesis que ha sido definida como minimalista, considerando que hay otras hipótesis que sugieren que la población podría haber sido mayor.¹⁸ El grupo de los güetares habitaba los territorios del

¹⁵ Fernández Guardia, Ricardo. Cartilla Histórica. San José: Librería Lehman, 1927, página 33. El autor refiere que “en el curso de este mismo año fundó la villa de Los Reyes en la llanura de Santo Domingo, hoy impropriadamente llamada Orotina y el puerto de Landecheo en la enseñada de Tivives”.

¹⁶ Lucena, Manuel. Pedro Arias Dávila. Real Academia de la Historia. <https://dbe.rah.es/biografias/10209/pedro-arias-davila>

¹⁷ Pedrarias Dávila organizó una expedición para colonizar los territorios de Costa Rica y Nicaragua que habían sido explorados por Gil González en el año 1522. La misma estuvo a cargo de Francisco Fernández de Córdoba quién salió de Panamá dos años después, habiendo fundado la villa de Bruselas en Orotina entre los ríos Aranjuez y Guasimal. Esta población fue despoblada en 1525 por el mismo Fernández de Córdoba siendo teniente de gobernador de Nicaragua por problemas con Pedrarias Dávila. Fernández, Ricardo. Cartilla Histórica de Costa Rica. 5ª edición, página 26. San José, Lehman, 1927

¹⁸ Solórzano, Juan Carlos. La Población Indígena de Costa Rica en el siglo XVI al momento del contacto con los españoles. Anuario de Estudios Centroamericanos. Diciembre, 2017. Ver sección “Una visión del desarrollo económico, social y demográfico de las poblaciones prehispánicas de Costa Rica. Las estimación de población de Thiel señala la siguiente distribución por etnias *corobicés* y *votos*, 900; *borucas* o *bruncas*, 1000; *chorotegas*, 13.000; *náhoas* o *aztecas*, 400; *caribes*, 11700 (3.500 *güetares* y 9.200 *viceitas*). Ver Fernández Op. Cit., página 15.

Pacífico Central y el Valle Central así como el territorio ateniense¹⁹ y representó la principal etnia desplazada por los españoles que se asentaron primeramente en el Valle del Guarco y se extendieron posteriormente en el siglo dieciocho al resto de la Meseta Central.

Durante el reinado de Felipe II, la Audiencia de Guatemala comisionó al abogado y militar español Juan de Cavallón para realizar la conquista del territorio de Cartago y Costa Rica. Cavallón salió en enero de 1561 de León de Nicaragua y entró al territorio costarricense hasta Nicoya donde logró el apoyo de indígenas chorotegas y se trasladó a Chomes donde lo esperaba la vanguardia de la expedición. Posteriormente, llegó a Orotina y subió por la margen izquierda del Río Grande hasta la zona de Turrúcares en la actual provincia de Alajuela, donde fundó la primera ciudad costarricense que llamó Garcimuñoz, en honor a su pueblo natal. Le sucedió Juan Vázquez de Coronado quién trasladó la nueva ciudad al valle del Guarco llamándola Cartago en honor al nombre de la provincia y pacificó la región principalmente de los ataques de Garabito el cacique de los güetares. La conquista la terminó Perafán de Rivera quién introdujo la institución de la “encomienda” con el fin de organizar la producción agrícola y el cuidado del ganado utilizando mano de obra indígena en condiciones de esclavitud y violentando las normas de la Corona que pedía un buen trato de la población nativa. Además, introdujo la cría de ganado mular para su venta en el puerto de Portobelo en Panamá. Este período de la conquista se inició en febrero de 1561 con Cavallón y terminó con la salida de Perafán de Rivera en mayo de 1573.

Una vez terminado el período de la conquista en 1573, la Corona española inició un proceso de colonización del Valle de El Guarco donde se había asentado la ciudad de Cartago. Los gobernadores que sucedieron a Perafán de Rivera continuaron empleando la encomienda como instrumento forzoso de la población indígena para que la población española organizara la producción de alimentos y de servicios para sus familias. Sin embargo, los pueblos indígenas de Talamanca y del Pacífico Sur permanecieron al margen del proceso de la colonización. La nota dominante durante el primer siglo y medio de la colonización de la provincia de Cartago y Costa Rica fue el crecimiento de la población mestiza que resultó de la mezcla del grupo español y los indígenas. En 1611, cincuenta años después de la llegada

¹⁹ Jorge Lines señaló que la región de Río Grande del cantón ateniense correspondió al territorio de los güetares indicando que “*abundan en todo el territorio...objetos de piedra de uso común y algunas obras de cerámica*”.¹⁹ Este mismo informe reportó que “*el sargento mayor de la expedición de Cavallón, Antonio Álvarez Pereira, parece ser el primer español que recorrió el valle del Río Grande. En 1561 realizó la exploración por orden del mismo Cavallón, con el objeto de descubrir más zonas importantes donde ubicarse. Llevaba además el objeto de combatir al Cacique Garabito*”. Revista Primer Centenario de la Fundación del Cantón de Atenas. Estudio Monográfico. San José: Talleres Tipográficos Antonio Lehmann, 7 de agosto de 1868, página 17. Fernández señala que “*De nuevo salió Antonio Pereyra de Garcimuñoz en busca de Garabito, cacique viejo, levantisco y mañoso, jefe principal de la resistencia en contra los españoles*”. Fernández, Ricardo. Historia de Costa Rica. Librería Lehman, 1941, página 108.

de Cavallón a la región central del país, la población mestiza era de solo 25 individuos, en comparación con 330 españoles y unos 15.000 indígenas, pero fue en rápido aumento. Alcanzó 213 mestizos en 1700, 3.057 en 1751 y 30.413 en 1801, cuando la cantidad de españoles fue de 6.046 y se reportaron solamente 8.381 indígenas.

Durante el siglo dieciocho, las nuevas poblaciones principalmente de mestizos y de españoles criollos pobres no pudieron ser acomodados en el territorio del Valle del Guarco. Esa situación se resolvió primeramente por medio de migraciones de estos grupos de población hacia las nuevas tierras agrícolas del Valle Central y la formación de los poblados de Heredia y San José.²⁰ En ese entorno, los colonos formaron pequeñas haciendas y practicaron una agricultura de subsistencia centrada en la producción de maíz, frijoles, trigo, caña de azúcar y otros productos menores, así como el procesamiento de panela y la cría de ganado. Avanzado este período, las migraciones se reorientaron hacia los territorios del occidente del Valle Central, desde el río Grande en Atenas hasta las faldas del volcán Poas, lo cual dio surgimiento a los poblados de la Lajuela (Alajuela), Ciruelas, Targuás (Desamparados de Alajuela), Poás y Río Grande cuya población fue estimada en 267 familias en el año 1782²¹. Para finales del siglo dieciocho, la iglesia de la Villa Vieja de Heredia²², era el único lugar que tenían estas familias para atender sus necesidades religiosas. En cuanto a la zona de Atenas, por su lejanía se fue poblando lentamente, alcanzando un estimado de 1.000 personas en 1836 y 1.400 en 1844, pero luego creció con mayor rapidez, alcanzando 3.185 habitantes en 1864.

Con el final del colonialismo español el país experimentó por primera vez una bonanza económica. Un hecho fortuito ocurrió en el año 1815 cuando se descubrió la presencia de oro en un tramo del camino de mulas que corresponde a los montes del Aguacate en Atenas. En el año de 1821 se registró la mina “La Sacra Familia” y con ello se inició el ciclo de producción aurífera que le permitió al país realizar exportaciones del preciado mineral hasta mediados de los años cuarenta y de iniciar la organización de su propio sistema monetario. El historiador Araya Pochet señala *“al observar el cuadro de las exportaciones del país a Inglaterra en los años de 1833 y 1836, podemos ver que, a base de los datos suministrados por el cónsul británico en Centroamérica, Chadfield, la minería pareciera jugar un papel bastante significativo en la década del 30. Es claro que a la luz de estos datos*

²⁰ Ocampo Barrantes, Marlon. Los orígenes de la población de Alajuela 1601-1782. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, 2009. Ver páginas 16-19

²¹ *“En medio de este valle están situados cinco barrios habitados y cultivados de los vecinos de Casa Abierta... y son los barrios de la Alajuela, Siruelas, Targuás, Poás y Río Grande. Los fertilizan dos ríos llamados Siruelas y Alajuela...el terreno fertilísimo y franquea las mejores y más cercanas maderas para la fábrica de casas”.* Ibid, página 42.

²² Ibid, página 42. Ocampo Barrantes refiere el nombre de Heredia como Villa Vieja de Heredia.

*podemos afirmar que la minería representaba un papel importante en la economía costarricense, pues alrededor de la mitad del valor de las exportaciones (48 y 45 por ciento) era generada por dicho sector”.*²³ Para Atenas, ello significó la formación del pueblo de Mineral, en el área correspondiente al actual Distrito de Jesús que limita con el cantón de San Mateo.

El 15 de setiembre de 1821, el país se independizó junto con el resto de los países centroamericanos del reino español. Esa situación generó entre la clase política del país y de la región, una situación de inestabilidad con partidarios a favor y en contra de la formación de una república centroamericana. La llegada de Braulio Carrillo Colina al frente de un gobierno dictatorial en el año 1835, terminó con esa situación de inestabilidad y sentó las bases para la formación del Estado costarricense, aun cuando ello sacrificó el temprano desarrollo de los gobiernos locales que habían participado activamente en el proceso de independencia.²⁴

Con la llegada de la tercera década del siglo diecinueve, el gobierno impulsó la producción de café, particularmente en la región central del país. El historiador Iván Molina señala que *“el cultivo del café, que se difundió en San José después de 1830, empezó a transformar veloz y decisivamente la sociedad que se edificó en el siglo XVIII. La exportación cafetalera se elevó de 8.341 a 96.544 quintales entre 1840 y 1848 y supuso, a partir del último año, más del 90 por ciento del valor exportado por el país. La cotización del grano de oro, ascendente pese a crisis efímeras, estimuló su producción, emprendida -en diversa escala- por comerciantes y campesinos, de lo que se derivó una temprana coexistencia de fincas de distinto tamaño, con una variada densidad de cafetos por manzana”.*²⁵ El Instituto de Café de Costa Rica (ICAFE) señala en su cronología de la producción cafetalera del país, que *“con la conclusión del camino a Puntarenas, en 1846, que revolucionó el comercio del café ya que permitió sustituir las mulas por carretas, el grano se constituyó en el único producto de exportación de Costa Rica, hasta 1890, y en el pivote de la economía nacional. Durante ese período su cultivo se extendió a tierras del Occidente del Valle Central”.*²⁶ El camino de

²³ Araya, Carlos. La Minería en Costa Rica (1821-1843). Este autor incluye en la página N° 100 de su artículo, un cuadro en el cual señala que las exportaciones de oro y plata fueron de ₡ 300.000 pesos en los años de 1833 y 1836. Ver: Revista de Historia N° 2. Enero-junio 1976, página 100. www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia.

²⁴ Maritza Cartín señala sobre este tema lo siguiente: “Carrillo es el responsable de recuperar la soberanía política de Costa Rica al separarla definitivamente de la República Federal de Centro América el 14 de noviembre de 1838 ... y suprimió las municipalidades”. Cartín, M. Braulio Carrillo Arquitecto del Estado Costarricense (1835-1842). Mi Costa Rica de Antaño, noviembre 26, 2020.

²⁵ Molina, Iván. *Los pequeños y medianos caficultores, la historia y la nación. Costa Rica (1890-1950)*, página 62. En: Caravelle N° 61, 1993. Les cultures du café, pp 61-73. <https://doi.org/10.3406/carav.19932548>.

²⁶ En ICAFE. Historia del Café en Costa Rica. <http://www.icafe.cr/nuestro-cafe/historia/>

carretas cruzó el territorio ateniense y ello facilitó la producción de café por parte de los campesinos que al sembrar el cultivo podían reclamar después de cinco años las tierras como suyas, además de que se les eximía el pago del diezmo.²⁷

El historiador Javier Rodríguez menciona que *“entre 1844 y 1846, la Sociedad Económica Itinerante, compuesta por varios cafetaleros u hombres de negocios vinculados con el poder político costarricense, impulsó una sustantiva mejora de los caminos carreteros, lo que les redituó con creces. La denominada Carretera Nacional enlazó aldeas, pueblos y centros urbanos e iba a suplantar a las mulas, un resabio del período colonial”*.²⁸ Esta carretera se conoció como el Camino de Carretas y fue utilizado principalmente para el transporte del café desde las fincas cafetaleras de la región central del país, atravesando el territorio del cantón de Atenas al puerto de Caldera para su exportación a Europa²⁹. Este camino funcionó hasta el año de 1890 cuando se puso en funcionamiento el ferrocarril a Limón y luego al Pacífico en el año 1905. La expansión de la actividad cafetalera a toda la región central del país durante la segunda parte del siglo diecinueve representó la base de la economía nacional y la generación de nuevos recursos para la clase cafetalera, situación que les permitió generar excedentes para el desarrollo de la actividad ganadera y de producción de caña.³⁰

En el campo político, la guerra de 1856 contra las fuerzas filibusteras de William Walker terminó de definir la identidad del país como una república soberana e independiente y tuvo un alto costo en vidas humanas para la pequeña comunidad de Atenas. Un total de 34 familias atenienses contribuyeron con 45 soldados y la pandemia del cholera fue responsable por la muerte de 122 personas que pertenecían a 96 familias atenienses en el período comprendido entre mayo 13 y julio 1°, de 1856. Las familias Castillo Castillo, Morera Venegas y Ulate Chavarría fueron las más golpeadas por la epidemia del “cholera”, con 3

²⁷ “1825, el Gobierno exime al café del pago del diezmo; 1831, la Asamblea Nacional decretó que cualquiera que cultivara café por 5 años en tierra baldía podría reclamarla como suya”. En ICAFE. Historia del Café en Costa Rica. <http://www.icafe.cr/nuestro-cafe/historia/>. El historiador Javier Rodríguez señala que *“la sección noroccidental del Valle Central compuesta por ocho de los quince cantones actuales de la provincia de Alajuela, a saber, San Ramón, Palmares, Atenas, Zarcero, Naranjo, Valverde Vega, Poás y Grecia”* En Los Boyeros en el Noroccidente del Valle Central de Costa Rica entre los siglos XIX y XX. Diálogos Revista Electrónica de Historia, octubre de 2014, página 25.

²⁸ Rodríguez Sancho, Javier. Op. Cit., pp 19-38.

²⁹ Las carretas de bueyes eran utilizadas para transportar el grano de café desde el valle central de Costa Rica a Puntarenas, en la costa del pacífico. Un viaje requería de 10 a 15 días. El Boyeo y la Carreta. ICOMOS. Asociación Costarricense del Concejo Internacional de Monumentos y Sitios. <http://www.icomoscr.org/content/index.php/patrim-intangible/69-boeyo-carreta>.

³⁰ Peters, Gertrud. Exportadores y consignatarios del café costarricense a fines del siglo XIX. Cuadro N° 1. Revista Historia N° 49-50, enero-diciembre 2004, pp.59-109.

muerres respectivamente.³¹ Con posterioridad al conflicto, en el año de 1862 el Congreso de la República aprobó el Decreto de Ordenanzas Municipales, el cual creó la Villa de Atenas como parte de la jurisdicción territorial del Cantón de Alajuela.

En el plano económico, los gobernadores coloniales promovieron la producción del cacao en la región atlántica de Matina a fines del siglo diecisiete, la primera actividad económica con posibilidades de generar exportaciones y poder de compra para financiar las importaciones de productos necesarios no producidos localmente. Sin embargo, los cultivadores de Cartago no establecieron asentamientos en la zona dado lo insalubre del clima de las tierras bajas del atlántico costarricense. Ante la dificultad de recurrir a mano de obra esclava por su alto costo, se recurrió a indígenas de la zona de Talamanca que eran traídos a la fuerza después de expediciones para su captura. Para el último cuarto del siglo diecisiete se reportaron unos 130.000 árboles de cacao en producción. En este período, el contrabando de cacao llegó a ser una forma de comercio practicado tanto por hacendados como por las autoridades españolas con el fin de obtener bienes de consumo requeridos por la población. Sin embargo, el negocio del cultivo de cacao fracasó debido a las incursiones de ingleses y zambos mosquitos para robar la producción y a la incapacidad de la gobernación española para defender esos territorios.

El segundo producto de importancia para promover la economía de la provincia costarricense fue el tabaco, cuyo monopolio fue autorizado por las autoridades españolas en el año de 1766.³² El historiador Acuña señala que inicialmente, el tabaco se sembró en *“las vegas de los ríos de Villanueva (San José), Villa vieja (Heredia), Cartago y Ujarrás... las zonas de cultivo se comenzaron a reducir en 1784 cuando se prohibieron las siembras en Cartago y Ujarrás... y solamente se cultivó en Villa vieja y Villanueva... finalmente en 1814 se prohibió la producción de Villa vieja. La zona de cultivo de tabaco quedó circunscrita a San José”*.³³ Su producción representó una actividad de producción y fuente de ingresos del gobierno hasta el año de 1850, cuando el monopolio del tabaco fue eliminado. El tercer producto de importancia desarrollado por la provincia de Costa Rica fue la explotación de oro en los Montes del Aguacate, en el territorio compartido por los actuales cantones de San Mateo y Atenas, actividad que fue responsabilidad de empresarios privados durante el período 1821-1846.

³¹ Villegas Palma, Ramon. Los soldados atenienses en la Campaña Nacional. En: Nación.Com. Raíces. Edición 51. http://www.nacion.com/ln_ee/ESPECIALES/raices/2006/agosto/30/campananacional.html

³² Fallas, Marco A. *La factoría de tabacos de Costa Rica durante los primeros años de vida independiente 1821-1825*, página 17.

³³ Acuña, Victor Hugo. *Historia Económica del Tabaco en Costa Rica: Época Colonial*. UCR. Tesis de Licenciatura en Historia, 1974, página 307. <https://dialnet.unirioja.es>

La producción de café relevó el modelo de explotación aurífera y se convirtió en el producto dominante de la economía costarricense por el resto del siglo diecinueve. Las primeras plantaciones se realizaron en el territorio de San José y Heredia y luego se expandió a la zona occidental del Valle Central, convirtiéndose en el cultivo dominante del país. El modelo de producción cafetalero permitió la coexistencia de la pequeña finca con la gran hacienda, facilitando el trabajo asalariado de los pequeños productores para complementar sus propias rentas. Las exportaciones al principio pequeñas aumentaron rápidamente y para el año de 1883, el país exportó 153.376 sacos de 60 kg de café con un valor de \$ 1.7 millones de dólares, lo cual promovió una creciente monetización de la economía local.³⁴ Para fines del siglo diecinueve, la producción cafetalera ya estaba asentada firmemente en la Meseta Central, lo cual incluyó al cantón ateniense.

Este capítulo presenta el desarrollo histórico del cantón ateniense en ocho secciones, de las cuales la primera describe la organización política y económica de los pueblos indígenas encontrados por los conquistadores españoles en la segunda parte del siglo dieciséis. Se dedican dos secciones para el análisis que presenta una interpretación del proceso de conquista y colonización de la región central del país y en particular del valle de El Guarco a lo largo de los siglos XVI y XVII. La sección cuarta cubre el período colonial que va de 1700 a la fecha de la independencia en 1821, para describir el proceso migratorio que permitió la fundación de Villa Vieja (Heredia), Villa Nueva (San José) y Villa Ferosa (Alajuela) y el poblamiento del territorio ateniense, así como el desarrollo de la provincia costarricense hasta su independencia de España en el año 1821.

La parte segunda del capítulo comprende cuatro secciones dedicadas al análisis del desarrollo del cantón de Atenas. Primeramente, se plantea el poblamiento del territorio ateniense durante el período 1574-1868 considerando la información de los censos de ese período. Segundo, describe la creación del cantón de Atenas en el año 1868 y su funcionamiento a partir de 1874. En tercer lugar, analiza el impacto de la explotación aurífera de los Montes del Aguacate y la formación del poblado de Mineral durante las primeras dos décadas de independencia del país, así como el impacto de la caficultura nacional y la construcción del Camino de Carretas a lo largo del período 1829-1871. La última sección está orientada al análisis del desarrollo institucional del cantón de Atenas durante el siglo diecinueve.

³⁴ Peters, G., Op. Cit., cuadro N° 1.

1.1. La organización política y económica de los pueblos indígenas de Costa Rica

El historiador Fernández Guardia en su estudio sobre la historia de Costa Rica, señala que a la llegada de los españoles en el siglo dieciséis, el país estaba habitado por una población de grupos indígenas relativamente pequeña. Además argumenta que *“hay motivos para creer que los Corobicí eran los más antiguos; los borucas vinieron probablemente del interior de Colombia en el año 1000; los chorotegas de Chiapas hacia el siglo XIV; los náhoas de Méjico cincuenta años más tarde que los chorotegas, y los caribes de Venezuela, próximamente en 1400”*.³⁵ Fernández Guardia determinó además que *“Costa Rica era el nombre con que los españoles de Panamá y de Nicaragua diferenciaban a nuestro país del territorio de Veragua reclamado por los herederos de Colón; pero no fue sino en el año de 1539 cuando se empleó por primera vez el nombre de Costa Rica en documentos oficiales emanados de la Audiencia de Panamá”*.³⁶ Sin embargo, el mismo Fernández señala que fue Diego Gutiérrez, el gobernador y capitán general del territorio de Veragua, nombrado por la Corona el 23 de noviembre de 1540, quién lo denominó como la provincia de Cartago y Costa Rica.³⁷

La población indígena localizada en el territorio de Costa Rica a la llegada del conquistador Juan de Cavallón en el año 1561, fue estimada por Bernardo Thiel en 27.200 personas³⁸. Sin embargo, esa estimación ha sido considerada minimalista, lo cual parece explicar la entrada relativamente fácil de los conquistadores españoles al Valle Central y la fundación de Garcimuñoz en los llanos de Turrúcares como la primera ciudad costarricense³⁹. Los conquistadores Cavallón y Vásquez de Coronado no documentaron el tamaño de la

³⁵ Fernández, Ricardo. Cartilla Histórica de Costa Rica. 5ª edición, página 8. San José, Lehman, 1927.

³⁶ Ibid, página 28.

³⁷ El historiador Ricardo Fernández refiere que el Rey de España nombró a Diego Gutiérrez el 29 de noviembre de 1540, como *“gobernador y capitán general de una provincia cuyos límites, comenzando en los confines del ducado, debían extenderse de mar a mar hasta el río Grande, al oeste del cabo Camarón en Honduras, excepción hecha de los territorios encomendados a otros gobernadores”*. Este territorio *“venía a sustituir a la antigua Veragua, se le puso el nombre de Cartago”* Con fecha 22 de noviembre de 1543, Gutiérrez escribió a la Corona sobre el establecimiento de la Villa de Santiago y de su cabildo en la provincia de Cartago y Costa Rica. El conquistador Diego Gutiérrez fracasó en su intento por colonizar el nuevo territorio y murió a manos de los indígenas huetares en el lugar conocido como Tayutic de Turrialba, en el mes de diciembre de 1544³⁷. Fernández, R. Op. Cit., páginas 91-98.

³⁸ Thiel, B.A. Monografía de la población de la República de Costa Rica en el siglo XIX. Población y Salud en Mesoamérica, página 12. Revista electrónica semestral ISSN-1659-0201, volumen 9, número 1. Julio 1, 2011.

³⁹ El hecho más importante de la empresa de Cavallón fue sin lugar a duda, la fundación de la ciudad del Castillo de Garcimuñoz. Es sobresaliente porque el establecimiento de esta población en el Valle Intermontano Central señala el comienzo de una época cuya proyección llega hasta el presente. Juan de Cavallón. Conquistador de Costa Rica. Asociación Infante don Juan Manuel de Castillo de Garcimuñoz. Cuenca, España. 3 de octubre de 2020.

población indígena a su llegada al país en el siglo XVI, situación que generó a posteriori diferentes hipótesis sobre su estimación y del impacto que realmente tuvo la conquista española en la rápida disminución de esa población y de los efectos sobre su cultura. El estudioso Juan Carlos Solórzano argumenta que los cálculos de Bernardo Thiel de una población indígena relativamente pequeña son consistentes con los estudios etnohistóricos realizados posteriormente, en particular de las investigaciones sobre el papel de los cacicazgos y el grado de conflictividad de los pueblos indígenas locales⁴⁰.

En la interpretación de Augusto Thiel, el Valle Central y la Región del Pacífico Central estuvieron habitados por poblaciones de grupos indígenas de cotos, borucas y otros grupos los cuales fueron desplazados posteriormente por la migración de las etnias de los güetares, caribes y talamancas a fines del siglo catorce y principios del siglo quince. La tabla siguiente presenta la cronología de esas migraciones durante el período que va del siglo once al siglo quince:

Tabla 1. Población Indígena de Costa Rica según Thiel: Fecha de las Migraciones, su Procedencia y Población a la fecha de la Conquista Española.

Grupo étnico	Fecha Migración	Procedencia de la migración y ubicación	Población a la fecha de la conquista española
Grupo Boruca Cotos y Botos	Siglo XI	Estos grupos se ubicaron en el área de Río Grande y la costa Pacífica.	Total: 1.300 personas
Chorotegas y mangues	Mediados del siglo XIV	Procedían del norte y se localizaron en Guanacaste y costas del Golfo Nicoya	Total: 13.200 personas
Nahuas y mejicanos	Fines siglo XIV	Llanuras de Santa Clara Áreas de Corobicí y Tenorio	Total: 1.000 personas
Grupo de Güetares, Talamancas y Guaymies	Principios siglo XV	Grupos procedentes de Colombia y se localizaron en la Región Central y Atlántica.	Total: 11.700 personas. Güetares, 3.500; Talamancas, 2.900; y Grupo Caribe, 5.300 ¹
Población indígena en el año 1561			Total: 27.200 personas

Fuente: Thiel. Monografía de la Población de la República de Costa Rica en el Siglo XIX. Octubre, 1900. Centro Centroamericano de Población. Revista Electrónica <http://ccp.ucr.ac.cr>. Julio, 2011, página 12.

⁴⁰ Solórzano, Juan Carlos. La población indígena de Costa Rica en el siglo XVI al momento del contacto con los europeos. Anuario de Estudios Centroamericanos, Volúmen 43. San José. Enero / Diciembre 2017, página 339. Ver la distribución de los pueblos indígenas a la llegada de los españoles en F. Guevara "Cronología Básica de los Pueblos Indígenas de Costa Rica". Siwä Pakö, 2011.

Conviene señalar que la estimación de la población indígena costarricense del Obispo Bernardo Thiel se fundamentó en reportes del conquistador Juan Vázquez de Coronado y los registros de las parroquias establecidas por las autoridades eclesiásticas, los cuales fueron una responsabilidad asignada a la iglesia católica por las Ordenanzas de 1573 y los mismos constituyeron la base de referencia para los controles establecidos por las autoridades reales durante el período colonial⁴¹. Este autor también documentó que los territorios de la región occidental del Valle Central, San Mateo y Orotina estuvieron habitados por los güetares a la llegada de los españoles en el siglo dieciséis. Este grupo indígena tenía menos de dos siglos de haber llegado al país procedente de Suramérica y había desplazado al pueblo boruca que ya estaba localizado en los territorios del Pacífico y Valle Central incluyendo el cantón ateniense desde el siglo XI.

La llegada de los conquistadores Juan de Cavallón, Juan Vázquez de Coronado y Perafán de Ribera tuvo un impacto directo en la población indígena no sólo por medio del conflicto armado propio de la conquista, sino también por la implementación de la “encomienda” que convirtió a los indígenas en esclavos de los colonizadores y de las “reducciones” que conllevó el desarraigo de pueblos indígenas para localizarlos cerca de los pueblos españoles. Podría argumentarse que la política nominal de la Corona era de un buen trato a los indígenas, pero la praxis de los responsables de aplicarla en la región y en particular en Costa Rica fue de explotación con la consiguiente disminución de la población nativa.

La política oficial del gobierno español fue condicionada en los inicios de la colonización por la Bula Papal (Paulo III) de 1537 que declaró la “humanidad de los indios” y la necesidad de que su conversión al cristianismo no fuera condicionada por la pérdida de su libertad o sus propiedades. A posteriori el “procurador de los indios”, Fray Bartolomé de las Casas presentó al rey Felipe II su informe “Brevísima” en el cual planteó un tratado sobre los derechos humanos de la población indígena y pronosticó la desaparición de la población indígena en el largo plazo debido al sistema de explotación de las encomiendas y las atrocidades de los colonizadores españoles. Esta posición se manifestó en las “Nuevas Leyes de Indias” de noviembre de 1542, la cual planteó el fin a la “encomienda” y estableció que el trabajo indígena sería remunerado⁴², lo cual no fue aceptado en la praxis de las

⁴¹ La Corona Española emitió “Las Ordenanzas de 1573” como mecanismo de información y control de varios actos de la administración y tenían el propósito de “organizar el Archivo del Consejo de Indias, que era el lugar donde finalmente debían llegar todas las informaciones descriptivas y estadísticas de las Colonias...lo que ahora llamaríamos estadísticas vitales”- Las Ordenanzas creaban un complejo sistema de registros, en libros separados por castas y materias, además de los de bautismos, matrimonios y defunciones. Estos se originaban en cada parroquia. Arretx, C., R. Mellafe y J. Somoza. Demografía Histórica en América Latina. Fuentes y Métodos. CELADE, 1983. Página 17.

⁴² Bozzoli de Wille, María. *La población indígena, la cultura nacional y la cuestión étnica en Costa Rica*. Cuadernos de Antropología N° 8 pp 23-40, Diciembre, 1992.

gubernaciones de Costa Rica. La ejecución de la encomienda como mecanismo de explotación forzosa de la mano de obra indígena, tuvo el efecto de reducir en forma significativa la población indígena en el mediano y largo plazo. Thiel señala que la población indígena estimada en 27.200 en el año de 1561 cuando se inicia el período de la conquista costarricense disminuyó drásticamente a 17.166 indios puros en 1569 y la misma continuó disminuyendo en los años subsiguientes. Las estimaciones de Hernández de la población indígena para este período inicial de la conquista se presentan en la tabla siguiente:⁴³

Tabla 2. Costa Rica. Población indígena en el período inicial de la colonización, 1569, 1611.

Provincia	Etnias indígenas	Año 1569	Año 1611
San José	Pacaca, Curridabat, Aserrí.	650	715
Cartago	Purapura, Quircot, Quercua, Tobosi, Purires, Bujebó, Ujarraz, Cot, Corroci, Tucurrique, Turrialba.	1.500	1.124
Alajuela	Güetares: Garabito, Abazara, Chucasque (Río Grande). Votos, Guatuso.	1.450	1.700
Heredia	Barba, Tices, Catapas.	340	373
Guanacaste	Indios en la Alcaldía de Nicoya.	3.300	2.000
Puntarenas	Churuteca, Chomes, Abangares, Boruca, Coctu, Cia, Yabo, Urriaba, Cabra, Tabiquerre, Jarijaba, Quepo.	926	566
Limón	Parragua, Pocora, Yurru, Pococí, Chirripó, Telire, Talamanca (Cabécar, Lari, Coen, Uren), Terbi, Tariaca, Aracara, Mejicanos, Guaymí.	9.000	8.430
Costa Rica	Total, etnias indígenas	17.166	14.908

Fuente: Hernández, Hermógenes. Costa Rica. Atlas Censal de Costa Rica. Evolución Territorial y Principales Censos de Población 1502-1984. <https://www.amazon.es/Costa-Rica-Evoluci%C3%B3n-territorial-principales/dp/9977642435>

Los españoles encontraron a su llegada, que los pueblos indígenas asentados en el territorio costarricense practicaban una agricultura de subsistencia en base a la corta del bosque para sus cultivos de maíz, frijoles, pejibaye, yuca, camote y ñampí, cacao, algodón y tabaco. Ello se complementaba con la crianza de chompipes, la recolección de frutos del bosque y la pesca y caza de animales salvajes. En el campo de la extracción de minerales, los indígenas practicaban la minería de aluvión para la extracción del oro con el cual preparaban artículos de orfebrería. El intercambio entre pueblos indígenas incluía los productos agrícolas y artesanías. Los reportes de los conquistadores Cavallón y Vázquez de Coronado mencionan los siguientes productos alimenticios que eran parte de la dieta de la población local: maíz, pescado seco, gansos, pavos, y carne ahumada de venado. Estos reportes señalan además que las poblaciones de zonas costeras secaban y salaban el pescado para su autoconsumo

⁴³ Hernández, Hermógenes. Costa Rica. Atlas Censal de Costa Rica. Evolución Territorial y Principales Censos de Población 1502-1984

y el intercambio, lo cual es aceptado por el historiador Solórzano, quién *“ha sugerido que las poblaciones que vivían en la región de las tierras altas centrales tenían acceso a los recursos marítimos, entre otros bienes, por medio de las redes de intercambio que mantenían con los territorios del pacífico central.....algunos tipos cerámicos muestran una distribución regional”*⁴⁴. Este mismo autor ha propuesto que probablemente los avances de la agricultura facilitaron el desarrollo de asentamientos mayores con divisiones internas y redes complejas de intercambio a lo largo del territorio costarricense, los cuales explican la organización sociopolítica de los cacicazgos simples encontrada por los conquistadores españoles a su arribo a Costa Rica en el siglo dieciséis⁴⁵.

Se argumenta por varios autores que la población indígena de Costa Rica parece haber alcanzado una organización de cacicazgos complejos varios siglos antes de la llegada de los españoles en el siglo dieciséis. Se trataba de entidades políticas con gran cantidad de habitantes con dos niveles de jerarquía sobre sus comunidades y una estratificación social emergente, como lo muestra el caso de Guayabo de Turrialba.⁴⁶ Solórzano señala que *“en los siglos previos al arribo de los españoles estaban lejos los tiempos en que las poblaciones indígenas habían levantado centros ceremoniales como el de Guayabo de Turrialba. Predominaba por el contrario una gran conflictividad entre estas poblaciones resultado de cambios político militares causados por diversos factores”*.⁴⁷ Sin embargo, esa hipótesis considera el supuesto de una involución social y política posterior hacia los cacicazgos simples que encontraron los conquistadores españoles y que todavía no tiene explicación.

Una explicación parcial de esa involución podría encontrarse en el reporte del español Alonso Calero quién en 1539 incursionó en la zona norte del país por el río San Carlos y reportó *“fuertes conflictos entre las distintas poblaciones de la región”*.⁴⁸ De igual manera, la expedición de Pedro Gallego de 1570, reportó en su viaje a la zona de Coto y Chiriquí lo siguiente: *“gente ninguna, aunque en la disposición de la tierra parece y haber sido poblada otros tiempos de mucha gente y así lo decían los indios que llevamos de atrás y que con todas las muchas guerras que uno con otros habían tenido se habían acabado todos”*.⁴⁹ Solórzano señala que con la llegada de los conquistadores a mediados del siglo dieciséis, la población indígena presentaba organizaciones del tipo de cacicazgos simples responsables por competencias económicas relativas a la distribución de bienes y servicios así como por

⁴⁴ Solórzano, J.C. La población indígena de Costa Rica en el siglo dieciséis al momento del contacto con los europeos. UCR. Anuario de Estudios Centroamericanos N° 32, 2017, página 319

⁴⁵ Ibid, página 319.

⁴⁶ Ibid, 329.

⁴⁷ Ibid, páginas 321 y 322

⁴⁸ Ibid, página 328

⁴⁹ Ibid, página 328

asuntos propios de defensa de sus poblados.⁵⁰ Este autor enfatiza el problema encontrado por los españoles para acceder a la población indígena como trabajadores que les sirvieran en sus actividades productivas; así como las fuertes rivalidades y conflictos entre los grupos indígenas del Valle Central y los grupos del sureste del país.

En sus conclusiones, Solórzano argumenta que *“la evidencia etnográfica es clara en cuanto a mostrar no solo un estado de conflictividad en el país al momento del arribo de los españoles, sino la relativa pequeñez de las comunidades, compuestas principalmente por núcleos de población integrados por unos pocos palenques, separados por distancias de varios kilómetros de otras comunidades similares. Por otro lado, debido a la escasa investigación arqueológica es imposible por ahora determinar si el fenómeno de regresión socioeconómica y por tanto demográfica detectado en el noroeste del país ocurrió también en otras regiones en los siglos terminales del período prehispánico de Costa Rica”*.⁵¹

En su trabajo histórico, Ricardo Fernández resume su análisis sobre la población indígena, señalando que cada grupo indígena tenía su propio idioma y religión y se asemejaban en muchas de sus costumbres; sin embargo, la guerra era una práctica continua de esos grupos humanos que habitaron Costa Rica a la llegada de los españoles. La organización social era muy similar con una división hereditaria de nobles y siervos transmitida por herencia materna y por el matrimonio, siendo los caciques los jefes de cada grupo social. Los sacerdotes ejercían la medicina y representaron una clase privilegiada. La economía indígena en general asignaba responsabilidades por sexo y practicaban la propiedad comunal. Los hombres tenían la responsabilidad de la guerra, la caza y pesca, la agricultura y artes industriales. Las mujeres tenían la responsabilidad de la crianza de los hijos, los oficios de la casa y el hilado del algodón. Las prácticas agrícolas incluían herramientas rudimentarias tales como hachas de piedra y aperos de madera (estacones) para labrar la tierra y utilizaban la roza y la quema para la preparación del terreno de sus cultivos.⁵²

El agrónomo Álvaro Rojas en su análisis de la historia agrícola costarricense señala que los indígenas no poseían el grado de avance practicado por los mayas o los incas, pero dominaban las tecnologías básicas en la producción del maíz y los frijoles que era la base de su dieta, así como de la agricultura de yuca, batata, cacao, tabaco, algodón, la pita, plantas

⁵⁰ *“de una manera muy sucinta, esta unidad sociopolítica se caracteriza por presentar un liderazgo centralizado y hereditario, representado por un jefe o cacique... tiene a su cargo, funciones de redistribución de bienes y controla aspectos religiosos y militares...se encuentra un centro principal rodeado de pueblos periféricos que dependen sociopolíticamente de éste”*. En Eugenia Ibarra Rojas, *“La desestructuración del cacicazgo en el siglo XVI y su relación con el proceso de conquista”*. Revista de Historia N° 12 y 13 (enero-junio 1985), página 100. www.revistas.una.ac.cr

⁵¹ Solórzano. Op. Cit., página 340

⁵² Fernández, R. Op. Cit. Capítulo1, pp. 6-15..

medicinas y árboles frutales, los cuales fueron reportados por los conquistadores como los productos de la agricultura indígena⁵³. El algodón era el producto empleado para fabricar sus ropas. Practicaban el cocimiento del barro para la producción de sus utensilios de cocina, la talla de madera y la técnica de la cera para la orfebrería del oro. El comercio era importante para el intercambio de bienes necesarios para la vida corriente, así como para el tráfico de esclavos. Las viviendas indígenas fueron denominados palenques por los españoles cuando se trataba de viviendas de grandes dimensiones y de ranchos para aquellas viviendas de uso familiar. Durante la conquista no se encontraron edificaciones de piedra como en las civilizaciones mayas o aztecas. El uso del hierro no era una tecnología empleada por los indígenas costarricenses.

1.2. La conquista del territorio de Costa Rica, 1561-1574

Costa Rica fue el último territorio de Centroamérica en ser colonizado por parte de España. Las Capitulaciones de 1559 para la conquista de esta región habían sido autorizadas originalmente por la Corona y asignadas al Lic. Alonso Ortiz de Elgueta quién no las cumplió, por lo cual la Audiencia de Guatemala el 30 de enero de 1560 autorizó al Lic. Juan de Cavallón para que realizara la expedición a Costa Rica y se encargara de su conquista y colonización⁵⁴. Le siguieron Juan Vázquez de Coronado en 1563 y Perafán de Rivera en 1568. La tabla siguiente muestra los hechos relevantes del proceso de la conquista del territorio costarricense, por parte de los tres conquistadores, Cavallón, Vázquez de Coronado y Rivera, durante el período que va de febrero de 1561 al año 1573.

Tabla 3. La conquista española y su contexto en el siglo dieciséis: Juan de Cavallón, Juan Vázquez de Coronado y Perafán de Rivera. 1561-1573.

Período	Temas Económicos	Resultados
Período 1500-1562. Reinos indígenas. Población mínima: 27.200 personas. Población máxima: 400.000 personas.	Economía basada en agricultura de subsistencia, caza y minería aurífera de aluvión. Orfebrería de oro. Uso del trueque y el cacao como moneda.	Agricultura de roza y tala para siembras y barbecho del área utilizada de bosque, Productos: maíz, frijoles, pejibaye, yuca, camote, tiquisque, ñampí. Caza. Minería de aluvión. Artesanías de oro. Intercambio de

⁵³ Rojas, Alvaro. La evolución de la agricultura costarricense en sus distintas épocas. Revista Agroindustria v25 (176) p31-38. Febrero, 1997

⁵⁴ Juan de Cavallón nació en 1524 en la localidad de Castillo de Garcimuñoz del Reino de Toledo. Estudió derecho en la Universidad de Alcalá de Henares. En el año de 1549, a la edad de 25 años embarcó para América y pasó a ocupar la posición de Lugarteniente de la Justicia en Trujillo, Honduras. Luego se trasladó a la ciudad de Guatemala donde se desempeñó como Oidor de la Real Audiencia de Guatemala.

Período	Temas Económicos	Resultados
		excedentes de alimentos y artesanías de oro entre pueblos indígenas.
Juan de Cavallón (1561-1562). Expedición de 100 soldados españoles.	Fundación de Garcimuñoz. La economía operaba con un sistema monetario bimetálico. El real o peso de plata (34 maravedíes) y el escudo de oro (2 reales).	Los españoles trajeron un hato pequeño de ganado vacuno y sus vituallas para la invasión a la provincia. En Garcimuñoz se tomaron por la fuerza los alimentos de los pueblos indígenas. Se realizaron los primeros sembradíos de agricultura.
Juan Vázquez de Coronado (1563-1565). Población en el rango de 200 a 300 españoles.	Fundación de Cartago en el Valle del Guarco. Pacificación del país. Se inicia producción de alimentos en Cartago.	Se inicia la agricultura por los españoles: trigo, maíz, legumbres y otros, en el Valle del Guarco.
Perafán de Rivera (1568-1573). Llegó a Cartago con su familia y un grupo de 40 soldados.	Ejecución del sistema de encomiendas de indios y reparto de tierras en Valle del Guarco y Aranjuez. Evangelización de población indígena por los franciscanos. Trajo al país un hato vacuno de 400 cabezas.	Incorporación de la mano de obra indígena en haciendas de encomenderos. Creación de las reducciones/ pueblos indígenas: Barba, Aserrí, Curridabat, Ujarraz, Pacaca, Quepos, Cot, Quircot, Tobosi. Crianza y ordeño del ganado vacuno.

Fuente: Thiel, B.A., Monografía de la población de la república de Costa Rica en el siglo XIX. Revista Electrónica Población y Salud en Mesoamérica. Volumen 9, Número 1. Julio-Diciembre 2011. Solórzano, J.C. La población indígena de Costa Rica en el siglo XVI al momento del contacto con los europeos. Anuario de Estudios Centroamericanos. Volumen 43. San José. Enero/ diciembre 2017. Gobernantes Coloniales de Costa Rica.

El historiador Fernández⁵⁵ señala que Juan de Cavallón y Arboleda, un militar y abogado natural de Castillo de Garcimuñoz de La Mancha se asoció con el fraile franciscano Juan de Estrada Rávago y Añes para realizar su expedición al territorio de Costa Rica, en el año de 1560. La primera expedición estuvo a cargo del padre Juan de Estrada, quién salió en el mes de octubre de ese mismo año por la ruta del lago de Nicaragua prosiguiendo luego por el río Desaguadero (San Juan) hacia el Mar Caribe y entró por la zona norte del territorio costarricense. Sin embargo, la expedición del padre Estrada Rávago fracasó por varias razones y debió regresar a Nicaragua. A su vez, Juan de Cavallón salió por tierra desde la ciudad de León en febrero de 1561, con cuatro capitanes experimentados, Juan Gallego como explorador de ruta con la ayuda de indios chorotegas, Miguel Sánchez de Guido quién abriría el camino y tendría la responsabilidad de las vituallas, Antonio Álvarez Pereira responsable por la seguridad y de Ignacio Cota su asistente personal, cada uno de ellos con una escuadra de 20 soldados. Además, incorporó en su expedición ganado vacuno, cerdoso

⁵⁵ Fernández, R. Op. Cit., páginas 33 y 34

y caballar y semillas para los primeros sembradíos⁵⁶. La expedición cruzó el territorio de Guanacaste y llegó sin contratiempos hasta Chomes. El historiador Fernández señala que *“de Chomes continuó su marcha para las llanuras de Esparza y de Santo Domingo, y luego, internándose hasta la planicie de Turrúcares, pobló la ciudad de Garcimuñoz a orillas del río Ciruelas, en marzo de 1561”*⁵⁷.

La llegada de la expedición española a la zona del Río Grande y los llanos de Turrúcares significó para la población de los “güetares” de la Meseta Central enfrentarse a un pequeño ejército equipado con la tecnología de guerra más avanzada y sofisticada de Europa, con arcabuces de pólvora, armaduras de metal y el uso del caballo como animal de guerra, situación que desanimó los conflictos directos por parte de los grupos indígenas contra los soldados de Cavallón y Vázquez de Coronado a su llegada al Valle Central de Costa Rica⁵⁸. En enero de 1562, Juan de Cavallón dejó Costa Rica para ocupar el cargo de Fiscal de la Audiencia de Guatemala.

La Audiencia General de Guatemala nombró a Juan Vázquez de Coronado para sustituir a Juan de Cavallón con el encargo de terminar la conquista de Costa Rica. Juan Vázquez de Coronado era un español nacido en Salamanca de Sevilla y emparentado por medio de su mujer con el conquistador Pedro Arias Dávila fundador de Panamá.⁵⁹ En ese momento Vázquez de Coronado ejercía la posición de gobernador de Nicaragua, razón por la cual y aprovechando su cercanía envió previamente a su Maestro de Campo Juan de Ovalle con 50 soldados a la población de Garcimuñoz para proveerlos de provisiones y ganado. Con fecha 18 de agosto de 1562 partió de la Ciudad de León con 80 soldados siguiendo la misma ruta tomada originalmente por Cavallón⁶⁰. Su primera tarea fue la pacificación de las tribus güetares quienes habitaban el Valle Central y el Pacífico Central, que se habían sublevado, y redujo a la obediencia de la Corona los grupos indígenas de las vertientes del Pacífico. Los

⁵⁶ Castillo de Garcimuñoz, Asociación Infante Don Juan Manuel de Castillo de Garcimuñoz. <https://www.castillogarcimunoz.es/juan-de-cavallon/>

⁵⁷ Fernández. Op. Cit., página 33

⁵⁸ Los españoles utilizaron la caballería formada por soldados de elite a caballo para ir al frente de la batalla seguido por grupos de infantería. Los soldados utilizaban cascos abiertos de acero, cotas de malla para mayor flexibilidad de movimiento y escudos circulares y convexos con puntas de metal en el centro. El empleo del caballo fue importante para la movilidad, así como el empleo de perros de caza. El armamento usado por los soldados de caballería era de lanzas y espadas cortas de una o dos manos. Los soldados de a pie usaban espadas cortas y armas que podían disparar balas y flechas. Se empleaba el arcabuz para disparos en distancias no mayores de 50 metros, así como las ballestas. El arma que generaba efectos devastadores en el enemigo eran los cañones cuyos proyectiles podían lanzarse a una distancia de aproximadamente 2 kilómetros. *Armas e Indumentaria de los Soldados Españoles*. <https://www.tienda-medieval.com/blog/armas-e-indumentaria-de-los-conquistadores-espanoles-2.html>

⁵⁹ Fernandez, R. Op. Cit., páginas 34-36

⁶⁰ Carta de Juan Vázquez de Coronado a su Majestad Felipe II y fechada el 11 de diciembre de 1562.

hechos de la pacificación de Costa Rica están anotados de su puño y letra en el documento “Las Cartas de Juan Vázquez de Coronado”⁶¹. En el año de 1564 y después de un corto viaje a Nicaragua, Vázquez de Coronado, entró por segunda vez a Costa Rica por la mar del Sur, atravesó la cordillera de Talamanca hasta llegar a las costas del Atlántico, y pudo someter, sin guerra ni violencias, a los indios de esa región.

En abril de 1563, Vázquez de Coronado comisionó al Sargento Juan Yllanes con un pelotón de 60 soldados para internarse en la región del Guarco y apaciguar una rebelión indígena, lo cual le permitió conocer ese territorio. Como resultado de esa expedición, presentó un reporte en el cual señaló que el Valle del Guarco era “el mejor valle de las Indias” para la fundación de una nueva ciudad. Vázquez de Coronado visitó el valle del Guarco a sugerencia de su gente y su impresión fue favorable para la construcción de una nueva ciudad. Sobre este particular mencionó lo siguiente: “*Vi el asiento, pareciome bien y no he visto otro mejor en estas partes... Trace una cibdad en aquel valle, en un asiento justo a dos ríos...tiene muchas tierras para trigo y mays; tiene el temple de Valladolid, buen suelo y cielo*”⁶². El traslado de Garcimuñoz al Valle del Guarco en la confluencia de los ríos Purires y Coris se hizo efectivo en el año 1564. Vázquez de Coronado la bautizó con el nombre de Cartago⁶³ como tributo al nombre de la Provincia de Cartago y Costa Rica que fuera aprobado por Real Cédula de 1540 para denominar a los territorios comprendidos en la costa atlántica de Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá⁶⁴.

Esa decisión resultó controversial a posteriori, particularmente por el cambio de nombre de Garcimuñoz a Cartago⁶⁵. El historiador Barahona comenta en relación con esta controversia

⁶¹ Las once cartas de Juan Vázquez de Coronado fueron dirigidas a “A.S.M. el Rey D Felipe II”, y fueron descubiertas en el Archivo General de Indias de Sevilla por D . Manuel M. de Peralta, quien las publicó posteriormente. En: Ricardo Fernández Guardia. *Cartas de Juan Vázquez de Coronado*. Barcelona: Imprenta de la Vda de Luis Tasso. Arco del Teatro 21, 1908. http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/Cartas%20de%20Juan%20V%C3%A1zquez%20de%20Coronado%20Conquistador%20de%20Costa%20Rica.pdf

⁶² Iglesias, Rubén. Juan Vázquez de Coronado. Conferencia dictada en la Casa de España. 27 de noviembre de 1934 / San José: Tipografía La Tribuna/ 1935, páginas 22, 23 y 24.

⁶³ “*los cartagineses que vivían en el norte de África fundaron numerosas colonias en España. La principal fue Nueva Cartago que ahora se llama Cartagena*”. Ricardo Fernández Guardia. La Cartilla Histórica de Costa Rica. Página 16. San José. Imprenta de Albino Alsina, 1909.

⁶⁴ Carlos I de España mediante Real Cédula del 29 de noviembre de 1540, denominó a la Provincia de Cartago y Costa Rica como el área comprendida por la zona atlántica de Honduras, Nicaragua y Panamá y el territorio de Costa Rica. En: <https://www.muni-carta.go.cr/historia-de-cartago/>.

⁶⁵ Las primeras exploraciones de los territorios de Costa Rica se realizaron por el mar Caribe (1510-1544) y sus demarcaciones datan de ese periodo. La primera demarcación correspondió a la Provincia de Nueva Cartago y Costa Rica, un territorio en la costa caribe que incluía Panamá, Costa Rica, Nicaragua y parte de Honduras. Otras demarcaciones vecinas a Costa Rica fueron las siguientes: primero, el Ducado de Veragua fue un territorio al noroeste de la actual Panamá cedido por la Corona Española a los nietos de Cristóbal Colón;

lo siguiente *“lo que hubo fue una variación del asiento de la primitiva Garci Muñoz. En mi concepto, entre ambas ciudades existe una continuación jurídica y en el caso de la ciudad de Cartago, no hubo una nueva erección sino simplemente un traslado, debido a que toda fundación cuenta de dos elementos esenciales, como lo son la base humana y también el elemento jurídico, los cuales se localizaban en la ciudad de Garci Muñoz”*⁶⁶. La obra más importante de Vázquez de Coronado fue la pacificación de los pueblos indígenas de Costa Rica. Viajó a España en 1565 donde el Rey Felipe II lo recibió con honores y le concedió el título de Adelantado y el permiso para continuar sus expediciones en Costa Rica. Antes de regresar visitó su natal Salamanca para reclutar agricultores y artesanos que estuvieran dispuestos a trasladarse a la provincia de Costa Rica. Desgraciadamente el barco en que regresaba naufragó frente a las costas españolas y murió con el resto de la tripulación en octubre de 1565⁶⁷

El Rey Felipe II nombró a Pero Afán de Rivera (Alcalá, España) como gobernador de Costa Rica en sustitución de Juan Vázquez de Coronado, el 19 de julio de 1566. El nuevo gobernador llegó dos años después a Costa Rica⁶⁸ acompañado de su familia (su esposa Petronila de Paz y sus hijos Diego, Pero Afán y Rodrigo), 40 soldados y un hato de más de 400 cabezas de ganado vacuno. Su gestión cubrió el período 1568-1573, siendo su primera misión la de pacificar con mano de hierro a la provincia, pues los indígenas del Valle del Guarco, Turrialba y otros pueblos se habían rebelado contra el Alcalde Pedro Venegas⁶⁹. La decisión de mayor importancia de Pero Afán de Rivera durante su gestión, fue la de imponer el sistema de encomiendas a pesar de las prohibiciones reales, decisión que le permitió a los españoles encomenderos de Cartago disponer del trabajo forzado de los indígenas. Este sistema obligó a los indígenas a entregar productos (tributos) de sus propios sembrados y el trabajo forzado en las haciendas de los encomenderos.⁷⁰ Además, el gobernador Per Afán de Rivera promovió la cría de mulas para su exportación a Panamá las cuales eran usadas como bestias de carga para el transporte de mercancías entre el puerto de Portobelo en el

segundo, Nicoya correspondió al actual territorio de Guanacaste y fue dependiente de la Gobernación de León Nicaragua en el período 1520-1554, año en que se creó el Corregimiento de Nicoya; y finalmente, Castilla del Oro correspondió al actual territorio de Panamá con la excepción del Ducado de Veragua. Historia de Costa Rica. https://es.wikipedia.org/wiki/historia_de_costa_rica)

⁶⁶ Barahona, Rafael Angel. El Cabildo de Cartago. UCR/ Revista Estudios Num.2 (1979), Julio-Diciembre 1979, página 35

⁶⁷ El Conquistador salmantino que murió en un naufragio. <https://www.lagacetadesalamanca.es/salamanca/el-conquistador-salmantino-que-murio-en-un-naufragio-MI5857079>.

⁶⁸ En el ínterin del período 1566-1568 la gobernación de la provincia fue ejercida por los Tenientes de Alcalde, Antonio de Andrada y Miguel Sánchez y el Alcalde Pedro Venegas. Gobernantes Coloniales de Costa Rica. https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernantes_coloniales_de_Costa_Rica.

⁶⁹ Fernández Guardia, Ricardo. Cartilla Histórica de Costa Rica. San José: Librería Lehman, 1927, página 38

⁷⁰ Ibid, página 38

mar Caribe y el puerto de Panamá en el mar Pacífico. Su gestión se inició en 1568 y se extendió hasta el año 1573 cuando renunció y se marchó para ocupar un cargo administrativo en México⁷¹.

Posiblemente la obra más importante de la gestión de los conquistadores Cavallón y Vázquez de Coronado fue la construcción del camino de Río Grande también conocido como el camino de Espíritu Santo, la primera ruta terrestre del país. Este camino siguió la ruta del Camino Viejo de Cavallón quien entró con su gente empleando caballos y mulas por Esparza para proseguir luego hasta Orotina y subir por la ladera oeste de los Montes del Aguacate donde se asientan actualmente los distritos de Escobal y Concepción de Atenas y llegar a Turrúcares, el sitio de entrada al Valle Central del país⁷². Se trataba de una vereda que era usada principalmente durante la temporada seca por caballos y bestias de carga como las mulas. Durante el período de invierno, lo intenso de las lluvias y lo caudaloso de los ríos hacían casi imposible su tránsito, especialmente en las partes elevadas del terreno. El camino se denominó “Camino de Mulas” por el uso intensivo de recuas de mulas para el transporte de mercancías entre Cartago y el resto de las provincias de Centroamérica.

El Camino de Mulas fue ampliado a principios del siglo diecisiete por el Gobernador Gonzalo Vázquez de Coronado con el propósito de facilitar el tránsito de personas y mercancías desde Cartago hasta la frontera de la provincia de Panamá⁷³. Su extensión aproximada en el territorio costarricense fue de 630 kilómetros y conectaba la frontera norte nicaragüense con la frontera sur de Panamá pasando por la Meseta Central⁷⁴. La misma fue conocida durante el período colonial como el “Camino Real” o Camino de las Encomiendas⁷⁵. Con el fin de la gestión de Perafán de Rivera se cierra el período de la conquista y se inicia el largo y duro proceso de la colonización del territorio costarricense por parte del gobierno español, el cual se extenderá hasta la independencia del país en el año 1821.

⁷¹Juan Carlos Solórzano Fonseca/ Las Relaciones Comerciales de Costa Rica en el Pacífico /1575-1821/ CIHAC-UCR/www.revistas.una.ac.cr

⁷² Molina, C.Y Las Mulas no Durmieron. Los Arrieros en Costa Rica. Siglos XVI al XIX. Ver páginas 512 a 523.

⁷³ Amador Z., V. E. (1). El Camino de Mulas en Costa Rica y Panamá. *Revista Geográfica De América Central*, 1(7-8), 75-94. Página 77. Recuperado a partir de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2917>, página

⁷⁴ El Camino de Mulas en “Mi Costa Rica de Antaño”. <https://micostaricadeantano.com/2018/10/26/el-camino-de-mulas/>.

⁷⁵ “El territorio ocupado en ese momento estuvo surcado por un camino de mulas denominado como Camino Real, abierto en 1601, que desde la frontera noroeste con Nicaragua atravesaba por los poblados de Liberia, Bagaces, Cañas, Las Juntas Esparza, entre otros, para adentrarse en la Meseta Central”. En Rodríguez, J. Los Boyeros en el Noroccidente del Valle Central de Costa Rica entre los Siglos XIX y XX. Ver Hall, C. El Café y el Desarrollo Histórico Geográfico de Costa Rica. Editorial Costa Rica. <https://editorialcostarica.com/catalogo.cfm?detalle=1825>

1.3. La colonización del Valle del Guarco y la organización económica bajo la encomienda durante la primera parte del período colonial, 1574-1700

Los historiadores consideran que el período de la conquista del territorio de Costa Rica comprende el período 1561-1573 de la gestión de los gobernadores Juan de Cavallón (1561-1562), Juan Vázquez de Coronado (1562-1565) y Perafán de Ribera (1568-1573). Sin embargo, el control español se limitó al Valle del Guarco y el Valle Central, dado que los territorios de la región sur (Talamanca y el Pacífico Sur) así como la zona de las llanuras del norte permanecieron bajo control indígena. El período de la colonia supuso un esfuerzo aún mayor para la población española radicada en el Valle del Guarco, pues requirió para los soldados que tuvieron la responsabilidad de la conquista su conversión en agricultores y ciudadanos. Ello conllevó la responsabilidad de organizar la producción de alimentos, el cuidado del ganado, la producción de bienes requeridos para la vida en sociedad, así como de la infraestructura urbana y de la red vial requerida para la comunicación ciudad-campo y de la provincia con sus vecinos de Nicaragua y Panamá. La organización política de la región centroamericana incluyendo la provincia de Costa Rica continuó siendo la responsabilidad de la administración del reino español y delegada a la Audiencia de Guatemala ⁷⁶.

Desde el inicio de la conquista, Juan Vázquez de Coronado ya tenía intenciones de repartir la población indígena entre sus soldados. El historiador Sibaja refiere que *“la intención de repartir a los indios se aprecia en las mismas cartas de Juan Vázquez de Coronado, quién parece esperar la decisión del Rey para depositar en los conquistadores a los veinte mil indios que, según informa, ha pacificado; desea así remunerar los servicios de sus soldados”*⁷⁷. Además, señala que el mismo Vázquez de Coronado había alcanzado su fortuna como encomendero en la provincia de El Salvador⁷⁸. A pesar de ese interés de Vázquez de Coronado, la aprobación de la encomienda como mecanismo de repartición de la población indígena debió esperar hasta la gestión de su sucesor, Perafán de Rivera.

En el mes de enero de 1569, el gobernador Perafán de Rivera autorizó el mecanismo conocido como “encomienda por tributo”, un sistema de trabajo forzado *“que consistía, en*

⁷⁶ Carlos Meléndez. Costa Rica en la segunda parte del siglo XVI y principios XVII. La Encomienda. Página 37 https://www.persee.fr/doc/carav_0008-0152_1981_num_37_1_1576

⁷⁷ Sibaja, Luis F. La Encomienda de Tributo en el Valle Central de Costa Rica, 1569-1683. UCR. Escuela de Historia, página 70.

⁷⁸ *“la cuestión no sería de extrañar si como señala Mac Leod, Vázquez de Coronado fue uno de los tres encomenderos que más se enriquecieron con el trabajo de los indígenas en la producción de cacao en Izalcos,* Sibaja. Op. Cit., página 70

esencia, en que el encomendero percibía los tributos que los indígenas tenían que dar al Rey, a cambio de una serie de obligaciones para con los naturales”⁷⁹. Al gobernador Perafán de Rivera se le recomendó “que en vez de dar a los españoles 500 o 1.000 pesos de renta por sus servicios, se les podía premiar con indios de encomienda y los encomenderos cobrarían así sus rentas”⁸⁰, Esta medida fue acompañada por la creación de las “reducciones” o nuevos pueblos indígenas, que debían localizarse cerca de los asentamientos españoles, en razón de que las poblaciones indígenas eran de tipo disperso y la colonización española durante los primeros dos siglos se concentró en el Valle del Guarco.

En relación con las reducciones indígenas, Sibaja refiere además, “que los curas doctrineros fundaron las siguientes reducciones: Barva, Aserrí, Curridabat, Ujarraz, Pacaca, Quepo, Cot, Quircot y Tobosí” en el período del último tercio del siglo dieciséis, en apoyo a la política de Perafán de Rivera para poner en funcionamiento el sistema de la encomienda.⁸¹ En ese contexto, la organización económica de la nueva colonia se fundamentó en la aplicación de la “encomienda” autorizada por el gobernador Perafán de Ribera. El historiador García Regueiro señala sobre este sistema laboral, que “el repartimiento se inició a solicitud oficial de las autoridades y vecinos de Cartago, quienes en 11 de enero de 1569 se dirigían al Gobernador Perafán de Ribera a través de su procurador Juan de Zárate, presentando una memoria de los pueblos e indios incluidos en esta gobernación, para, por virtud de ella, gratificar a todos en nombre de su Majestad lo que hubiesen servido y mereciesen... Como queda señalado en el repartimiento general, se mencionaban además de la Corona Real, los nombres de 85 beneficiarios en favor de los que se efectuaba encomendación de indígenas en la provincia de Costa Rica. De estos encomenderos, 76 recibieron indios en pueblos sitios en términos de la ciudad de Cartago, y los 9 restantes en los de la ciudad de Aranjuez”⁸².

El sistema de la encomienda requería que una parte de la producción indígena fuera tasada y entregada al rey o al encomendero y su aplicación permitió utilizar la mano de obra indígena forzada tanto para las labores del campo como para los servicios requeridos por los vecinos de Cartago. Conceptualmente, Sibaja señala sobre este mecanismo, que el desarrollo de la fuerza laboral productiva siempre genera un excedente en relación con su aplicación económica para atender las necesidades de vida. En una sociedad de clases como la española colonial del siglo dieciséis, ese excedente del trabajo indígena fue apropiado de

⁷⁹ “Consideramos que en 1569 se creó la encomienda de tributo”. Sibaja. Op. Cit., página 70.

⁸⁰ Sibaja. Op. Cit., página 71

⁸¹ Sibaja. Op. Cit., página 71. Ver la referencia de Sibaja al artículo de Bernardo Thiel en que comenta la creación de las reducciones por parte de los curas doctrineros. Thiel, B. Datos cronológicos para la historia eclesiástica de Costa Rica. Revista de Costa Rica VI (11). Nov. 1925.

⁸² García Riveiro, Ovidio. El Repartimiento de Perafán de Ribera., páginas 144 y 145., <http://www.cervantesvirtual.com>

manera forzada por parte del grupo español dominante en la provincia costarricense⁸³. Este autor señala de manera especial que Perafán de Ribera aplicó la encomienda de tributo (no de repartimiento) que había sido autorizada por las leyes Nuevas⁸⁴, pero su aplicación fue distorsionada para el empleo indígena en los procesos de producción de la provincia.

La encomienda por repartición es justificada por el historiador Meléndez señalando que, ante la escasez de mano de obra en la provincia, *“en la realidad resultaba imposible al peninsular la no utilización del indígena en la atención de algunas de sus necesidades, tales como las de suministro de leña, cuidado del ganado, cultivo del maíz y del trigo, servicios domésticos, etc.”*⁸⁵. Junto con la encomienda, la creación de las reducciones o nuevos pueblos indígenas como política de apoyo al sistema de encomienda, provocó una fuerte reacción entre la población indígena, así como la resistencia de algunos de ellos para regresar a sus lugares/ pueblos de origen. Asimismo, la aplicación de la encomienda derivó en otras formas de apropiación del trabajo indígena consideradas ilegales incluyendo el servicio personal y en esencia provocó una reorganización de la sociedad indígena y la pérdida de sus instituciones sociales y eventualmente de su idioma.⁸⁶

El historiador Meléndez, señala que los alcaldes indígenas del pueblo de Pacaca, en el año 1611 presentaron un memorial denunciando el trabajo excesivo a que estaban sometidos contra el gobernador de Costa Rica, señor Juan Ocón y Trillo. Esa denuncia fue investigada por el Visitador de la Audiencia de Guatemala, señor Pedro Sánchez de Araque, cuyo informe recomendó su prohibición *“en el sentido de que los indios no prestasen en adelante dichos servicios personales”*⁸⁷. A pesar de ello, la misma no fue aceptada por el Cabildo de Cartago (1613), el cual contó con el apoyo de los vecinos de la ciudad⁸⁸. En la práctica, la decisión del cabildo de Cartago lo que hizo fue darle vigencia a una práctica económica que venía funcionando desde mucho antes y que les dio tranquilidad a los encomenderos para seguir con sus actividades y negocios en base a la explotación de la mano de obra indígena.

Posteriormente, en el año de 1675, se realizó una nueva evaluación laboral por parte del Oidor de la Audiencia de Guatemala, don Benito Novoa de Salgado, quién visitó la provincia de Costa Rica con el propósito de revisar la situación de la población indígena bajo el sistema

⁸³ Sibaja. Op. Cit., página 71.

⁸⁴ En su estudio sobre la encomienda en Costa Rica, Sibaja señala además, que la apropiación del trabajo indígena se institucionalizó por medio de la aplicación de normas autorizadas por la administración española, tales como: el repartimiento, los naboríos, y el concierto o contrato de trabajo a plazo fijo. Sibaja Op. Cit., Página 70

⁸⁵ Meléndez, Op. Cit., página 36.

⁸⁶ Meléndez, Op. Cit., página 36

⁸⁷ Meléndez, Op. Cit., página 39

⁸⁸ Meléndez, Op. Cit., página 41

de encomienda. De esta visita la Audiencia de Guatemala autorizó un documento de 34 regulaciones para ordenar la relación laboral de los españoles con la población indígena en su vinculación con la encomienda, debido a que los encomenderos hacían caso omiso en la práctica de las regulaciones de la Corona, con el consiguiente perjuicio de los indígenas. Meléndez refiere que tanto las regulaciones emanadas de la visita del Oidor Sánchez Araque en el año 1611 y del Oidor Novoa de Salgado de 1675 respondían al mismo problema, la práctica semiesclavista de los encomenderos en relación con los indígenas que les eran encomendados por medio de la institución de la encomienda. En el fondo el problema siempre fue el mismo, la escasez de mano de obra para levantar y administrar los nuevos pueblos españoles, así como de atender las necesidades de la producción agrícola y ganadera de las haciendas de los españoles.⁸⁹

El historiador Solórzano Fonseca señala que *“durante la mayor parte del siglo diecisiete la sociedad estaba estructurada en torno a la encomienda. Una élite de encomenderos asentada en Cartago controlaba y explotaba la población aborígen congregada en pueblos de indios. La sobreexplotación de los aborígenes condujo a su drástico descenso demográfico al término de esta centuria, lo que provocó la crisis de los encomenderos. Simultáneamente, hacia estos años se incrementó notablemente la población no indígena, especialmente los llamados “mestizos claros”. Esta era la situación predominante en la región central del país, donde se asentaba el principal núcleo de colonización hispánica”*⁹⁰. La encomienda tuvo el efecto de mantener el trabajo forzado de la población indígena desde su autorización por Perafán de Rivera en 1569 hasta la segunda década del siglo dieciocho y fue un factor causal de la disminución continua de la población indígena a lo largo de ese período. Bernardo Thiel estimó la población indígena previo a la llegada de los españoles en 27.200 personas y su disminución a 15.489 personas en 1700⁹¹. Posteriormente estimó una segunda disminución a 8.281 personas en el año 1801⁹². Esas estadísticas muestran que la población indígena se redujo de manera importante a lo largo del período 1561-1700. La encomienda como instrumento laboral facilitó una forma de esclavitud y fue un factor explicativo de la disminución de la población. La encomienda como instrumento laboral del grupo español sobre la población indígena fue *“suprimida definitivamente entre los años 1718 y 1721”*⁹³.

⁸⁹ Fernández, R., Op. Cit., páginas 51 y 52

⁹⁰ Solórzano, Juan Carlos .Costa Rica en la primera mitad del siglo dieciocho. Análisis regional de una sociedad en ascensión. Anuario de Estudios Centroamericanos. UCR, 19 (1): 55-66, 1993

⁹¹ Thiel Op. Cit., páginas 13, 17 y 21.

⁹² Su estimación para la población de Costa Rica en el año 1801 fue de 52.591 personas con el siguiente detalle: población mestiza 30.413 personas; población indígena, 8.281 personas; españoles 4.942; negros, 30; y una población residual formada de mulatos, zambos y pardos de 89 25 personas. Thiel. Op. Cit., página 6

⁹³ Rojas, A. Op. Cit., (no hay identificación de página)

Para fines del siglo dieciséis, Fernández consideró que *“los indios, que vivían en un estado muy semejante a la esclavitud, estaban distribuidos en encomiendas. De acuerdo con este sistema, cada conquistador o descendiente de conquistador era dueño, de por vida, de cierto número de indios que estaban obligados a construirle casas, sembrarle milpas y servirle.”*⁹⁴ Consideró además, que la aplicación de la encomienda en Costa Rica por parte de Perafán de Rivera fue realizada al margen de las “regulaciones” de la Audiencia de Guatemala, las cuales prescribían de manera diferente las relaciones con los indígenas de las colonias americanas.⁹⁵ Sin embargo, el sistema de encomiendas que fue importante en un principio para el desarrollo de la colonia de Cartago mostró problemas posteriormente y decayó en razón de haber limitado de manera importante, los tributos de la Corona. Sibaja señala que *“hacia 1684, cuando ya la encomienda tiene poca relevancia en la organización social costarricense y el producto del tributo ingresa en su mayor parte al Real Haber...en las últimas décadas del siglo XVII, ciertas formas de vinculación de los indígenas a las estancias de los españoles parecen haber adquirido un importante desarrollo”*.⁹⁶

En ese contexto caracterizado por la escasez de mano de obra y el empleo de la encomienda como un sistema de trabajo forzado de la población indígena, el agrónomo Álvaro Rojas en su estudio sobre la evolución de la agricultura costarricense plantea dos situaciones económicas que fueron relevantes para la actividad económica en los siglos dieciséis y diecisiete. Primero, argumenta que el aporte de los españoles a la nueva colonia permitió la incorporación de cultivos propios de la península ibérica (trigo, cebada, avena, papas, forrajes y frutales) que no se producían en el territorio costarricense; segundo, el uso de la rueda y los medios de transporte jalados por animales de tiro; y finalmente el ganado vacuno, caballar, cerdoso y aviar ⁹⁷. Señala, además, que la agricultura se realizaba en unidades familiares, en las cuales se producían los productos básicos para la dieta de la familia (maíz y frijoles, papa, yuca, legumbres), la caña de azúcar para preparar el dulce y los árboles frutales. El trigo y otros cereales se producían en áreas específicas de la Meseta Central. El cultivo del cacao, un producto natural de la región fue realizado en el Valle de Matina, pero su desarrollo fue abandonado debido a los saqueos de ingleses y zambos mosquitos⁹⁸. También las unidades familiares realizaban el cuidado del ganado vacuno para la

⁹⁴ Fernández, R. Cartilla Histórica de Costa Rica. 5ª edición, página 42. San José. Editorial Lehman, 1927.

⁹⁵ *“Perafán sin estar autorizado para ello repartió en 1569 los indios de Costa Rica a los conquistadores y gentes traídas por él.”* En Fernández, R. Cartilla Histórica de Costa Rica, página 38,

⁹⁶ Sibaja Op. Cit., Página 83.

⁹⁷ Rojas, Alvaro. La evolución de la agricultura costarricense en sus distintas épocas. Mag.go.cr/acerca_del_mag/historia/evolucion.html. Tomado de la Revista Agroindustria v25 (176), pp 31-38. Feb.1997

⁹⁸ *“En 1787 con 353.254 árboles, este producto se exportaba a Nicaragua, Colombia, a las Antillas y a España. Sin embargo, luego de tener un excelente desarrollo que auguraba un acelerado progreso de la zona Atlántica, empezó a languidecer y ya por el año de 1803 estaba completamente abandonado”*. Rojas. Op. Cit. Pp 31-38

extracción de leche y preparación de quesos, así como la cría y cuidado de caballos y mulas, cerdos y aves de corral.

1.4. El desarrollo de la provincia de Costa Rica durante la segunda parte del período colonial, 1700-1821

El siglo dieciocho fue el siglo del liberalismo económico durante el cual se manifestó la revolución agrícola en Holanda y la revolución industrial en Inglaterra⁹⁹, lo cual significó para España una pérdida de competitividad de su producción agrícola e industrial y de rezago frente al resto de países como Inglaterra, Holanda y Francia¹⁰⁰. El creciente liberalismo económico propició el comercio internacional por parte de los mercantes ingleses quienes comerciaban hierro y trigo (Báltico), café (Brasil), especias y té (China), metales (Suramérica) y algodón de Norteamérica. Se desarrollaron los sistemas financieros (bancos y bolsas) con el propósito de acomodar un mayor comercio internacional y de respaldarlo con seguros marítimos. En el año 1776, el británico Adam Smith publicó su libro “La Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones”, tratado económico que formalizó la praxis del liberalismo económico. El avance de las nuevas ideas económicas y las transformaciones tecnológicas experimentadas por Inglaterra, Holanda y Francia tuvieron el efecto de debilitar el desempeño de la administración española en sus colonias de ultramar.

Solórzano refiere que *“al comenzar el siglo dieciocho, poco más de cien años después del inicio de la colonización española del territorio de Costa Rica, la sociedad colonial se encontraba en proceso de cambio”*¹⁰¹. Ese proceso presentó varias manifestaciones: primero, el sistema de esclavitud indígena conocido como la encomienda perdió su importancia debido a las políticas de la Corona y a la disminución significativa de la población indígena. Segundo, la colonización española se concentró en el Valle del Guarco y el Valle Central, quedando las regiones Norte y Pacífico Sur bajo control indígena. Finalmente, la población mestiza creció muy rápidamente, lo cual explica que la población

⁹⁹ La revolución industrial permitió la producción de equipos mecánicos agrícolas (trilladoras y sembradoras) que favorecieron la roturación profunda y la rotación de cultivos y selección de semillas, así como nuevos tipos de maquinaria (la lanzadera volante, la máquina hiladora, el telar mecánico, la máquina de una nueva tecnología para la fundición del hierro). Ver el trabajo de: Bautista, Oscar. *“La política de industrialización en España. Antecedentes, evolución histórica y perspectiva europea”*. Universidad Autónoma de México. Contribuciones desde Coatepec, N° 17, julio-diciembre 2009, pp. 121-139

¹⁰⁰ La Economía en el Siglo Dieciocho. <https://www.hiru.eus/es/historia/la-economia-en-el-siglo-xviii>.

¹⁰¹ Solórzano, Juan Carlos. *“Costa Rica en la primera mitad del siglo dieciocho: análisis regional de una sociedad en transición”*. Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica, 1993. Páginas 55-66.

costarricense más que se duplicara durante el siglo dieciocho, al pasar de una población de 19.293 personas en el año 1700 a 52.591 personas en el año 1801. En este último año, la población mestiza fue de 30.413 personas y representó un 58% de la población total del país, denotando con ello su importancia relativa como el mayor estrato demográfico de la sociedad costarricense.¹⁰²

El rápido aumento de la población mestiza del Valle del Guarco se manifestó en migraciones a las fértiles tierras del Valle Central donde desarrollaron nuevos sembradíos de productos básicos (trigo, maíz, frijoles, legumbres) y crianza de ganado. Se instalaron trapiches para la transformación de la caña de azúcar en panela y azúcar, parte de la cual se empezó a exportar a Nicaragua¹⁰³. A partir del 16 de febrero de 1723 el volcán Irazú inició una fase de erupciones, las cuales cubrieron de una gruesa capa de ceniza la villa de Cartago y estuvieron acompañadas de temblores y ruidos subterráneos, situación que afectó la producción agrícola y favoreció la migración de nuevas familias hacia el Valle Central. Para esa fecha, Cartago estaba formada por 70 casas de adobe y tejas, una iglesia, una ayuda de parroquia y dos ermitas, además no tenía médico ni botica ni venta de comestibles. Los vestidos de las personas eran muy sencillos y las mujeres no usaban joyas y la pobreza era la principal característica de la ciudad.¹⁰⁴

Durante este período se continuó con el sistema de “trueque”, el cual permitía el intercambio de ropa y otros bienes a cambio de harina de trigo, biscocho, manteca de cerdo y gallinas con los comerciantes que llegaban a los puertos de Caldera, Suerre y Matina¹⁰⁵. Sin embargo, para finales del siglo, los comerciantes de Cartago empezaron a vender cacao en Nicaragua donde lo intercambiaban por géneros provenientes de España¹⁰⁶. A partir de la segunda mitad del siglo dieciocho la administración colonial implementó las reformas al Régimen Proteccionista de Comercio (1774/ 1778), las cuales fueron el marco para la apertura del comercio entre España y los puertos de América, lo cual puede entenderse como la respuesta al comercio ilegal practicado por comerciantes ingleses y holandeses en sus colonias americanas.¹⁰⁷

Las migraciones de colonos provenientes del Valle del Guarco a lo largo del siglo dieciocho se orientaron hacia los territorios del Valle Central, los cuales se localizan en el área central

¹⁰² Thiel, B.A. Op. Cit. Cuadro. Censos de Población de Costa Rica desde 1522 hasta 1801, página 8.

¹⁰³ Solórzano. Op.Cit., página 60

¹⁰⁴ Solórzano. Op.Cit., página 60

¹⁰⁵ Fernández, Ricardo. Cartilla Histórica. Librería Lehmann, 1927, pagina 59

¹⁰⁶ Ibid, página 60

¹⁰⁷ El instrumento de política relevante fue el Reglamento de Comercio Libre del año 1778, el cual eliminó el Monopolio de Cádiz y favoreció el comercio entre los puertos de España y sus colonias.

del territorio costarricense localizado entre la cordillera Central y la pre-cordillera de Talamanca con un área de 70 kms de largo por 20 kms de anchura. Los grupos familiares que emigraron hacia esta región formaron haciendas de pequeña extensión para atender sus necesidades de alimentación. Fonseca conceptualiza estas explotaciones familiares en el sentido de que *“es la explotación de la tierra por las familias que viven allí mismo. Se trata de familias de blancos pobres, de mestizos o de mulatos que se dedican a la producción de víveres y a la crianza de unas cuantas cabezas de ganado, con el fin primordial de satisfacer las necesidades familiares. Solamente si hay excedentes se concurre a comercializarlos en el mercado local. Por esta razón, allí donde predomina este tipo de propiedad la circulación monetaria es mínima...la pequeña explotación funcionó en la mayor parte de los casos como propiedad de hecho...la posesión precaria del suelo fue en muchos casos legitimada, cuando las autoridades presionaron para obligar a los ocupantes de tierras realengas a comprarlas a la Corona, o cuando por resultado de la presión demográfica los usufructuarios desearon legitimar la posesión”*¹⁰⁸. Las limitaciones impuestas por la escasez de mano de obra indígena obligaron a los colonos del Valle Central a organizarse en base a la producción de subsistencia para atender sus necesidades familiares

La agricultura del Valle Central consideró los mismos productos cultivados en el Valle del Guarco, a saber: trigo, maíz, frijoles, caña de azúcar, cebolla, ajo, culantro, anís y tabaco. La caña de azúcar se producía en pequeñas extensiones y se procesaba en trapiches, la mayoría de ellos para el consumo familiar¹⁰⁹. La ganadería no tuvo un desarrollo importante en el Valle Central, lo cual se muestra por información levantada durante la gobernación de Tomás de Acosta en la región occidental donde se reportaron únicamente 15 propietarios de los cuales únicamente 3 de ellos tenían hatos de más de 100 cabezas de ganado, aun cuando es posible que un mayor número de colonos estuviera en posesión de un muy pequeño número de cabezas de ganado. En estas haciendas se utilizaba el trabajo familiar dada la generalizada escasez de mano de obra indígena en la provincia¹¹⁰. Este tipo de organización agrícola empleaba un bajo nivel de tecnología en la agricultura del Valle Central y se fundamentaba en el sistema de roza para la producción de maíz dado que la fertilidad del suelo permitía hasta tres cosechas anuales. Además, se utilizaba la canalización para delimitar los terrenos de labranza y evitar los daños del ganado que vagaba libremente por los campos. Los instrumentos de labranza empleados incluían

¹⁰⁸ Fonseca, Elizabeth. El origen de la pequeña propiedad en el valle central de Costa Rica, página 26. Caravelle. Cahiers du monde hispanique et luso-bresilien. 1983.

¹⁰⁹ “A mediados del siglo XVIII había unos 166 trapiches en el Valle Central, de los cuales sólo 8 o 10 producían para la comercialización. Ibid, página 34.

¹¹⁰ Ibid, página 34.

*“hachas, machetes, macanas y palas... el uso del arado fue raro”*¹¹¹. La agricultura de este siglo fue muy sensible a las plagas, especialmente de langostas, así como a las sequías.

La forma de propiedad del Valle Central se explica por varias razones: primero, la poca capacidad de la gran propiedad para operar como sistema de producción agrícola en el Valle del Guarco ante la escasez de mano de obra indígena y de limitaciones financieras para la adquisición de esclavos. Segundo, la dificultad que enfrentó una población mestiza en rápido crecimiento para trabajar como asalariada en el Valle del Guarco, lo cual incidió en su migración hacia “tierras realengas” de buena fertilidad e irrigadas del Valle Central, situación que no pudo ser controlada por las autoridades españolas. La pequeña propiedad se expandió principalmente en las amplias tierras del occidente del Valle Central, mientras que en el lado oriental se lograron asentar propiedades de mayor extensión agrícola lo cual explicaría la conjunción de sistemas “aparcería y arrendamiento”¹¹²

Durante el siglo dieciocho los productores de Cartago desarrollaron dos cultivos (cacao y tabaco) que les permitieron desarrollar capacidad de exportación, aun cuando los resultados alcanzados fueron limitados. En primer lugar, el cultivo del cacao se inició a fines del siglo diecisiete y representó para la provincia la primera actividad económica con posibilidades de generar exportaciones y poder de compra para financiar las importaciones de productos necesarios no producidos localmente. La agricultura cacaotera era parte de la cultura indígena de la provincia lo cual favoreció su expansión en la zona atlántica en la segunda parte del siglo diecisiete¹¹³. Esa producción se localizó en las tierras planas de Matina, en haciendas de tamaño mediano con un promedio de 2.000 árboles cacaoteros¹¹⁴.

Los cultivadores de Cartago utilizaron el arriendo y la propiedad como formas de producción. Roses señala que *“la forma dominante de explotación de las haciendas cacaoteras fue el arriendo: durante el período que va de 1650 a 1790, se efectúan 200 transacciones de arrendamiento y 104 ventas de haciendas”*¹¹⁵. Este cultivo presentó la ventaja de que no requería de una gran cantidad de trabajadores por hectárea de cultivo, la principal restricción dada su relativa escasez. Este autor señala que los cultivadores de Cartago no establecieron asentamientos en la zona dado lo insalubre del clima de las tierras bajas del atlántico costarricense. Ante la dificultad de recurrir a mano de obra esclava por su alto costo, se recurrió a indígenas de la zona de Talamanca que eran traídos a la fuerza

¹¹¹ Ibid, página 35

¹¹² Ibid, página 37

¹¹³ Roses Alvarado, Carlos. El ciclo del cacao en la economía colonial de Costa Rica, 1650-1794

¹¹⁴ Ibid,, página 258

¹¹⁵ Ibid, página 259

después de expediciones para su captura. La tabla siguiente presenta información sobre el número de fincas dedicadas a este cultivo y el número de árboles de producción.

Tabla 4. Cacao. Número de haciendas y árboles en producción, 1678-1805. Años Seleccionados.

Años	Nº de fincas	Nº de árboles en producción	Lugar de producción y eventos ocurridos
1678 ¹	64	129.750 ¹	Primeras plantaciones de Matina.
1682	54	87.300	1681 año del primer ataque de piratas a Matina.
1691	56	21.500	Se reportan 144.400 árboles plantados.
1719	n.d	80.000	---
1738	89	137.848	---
1747	144	n.d	Se reportan 189.869 árboles plantados.
1778	n.d	189.905	Se reportan 353.254 árboles plantados.
1791/1799	n.d	113.336	Durante el último decenio se reportan saqueos en Matina por los zambos mosquitos.

Notas. (1) En el año 1675 se reportaron 200.000 árboles sembrados. (2) La fuente reporta árboles sembrados y árboles en producción, los cuales difieren de manera importante.

Fuente: Datos propios de documentos de ANCR y otras fuentes del archivo JLS: Proyecto de Recopilación de Cifras Estadísticas para la Historia Económica de Costa Rica (1990+). Mcleod (1973), Spanish Central America. A Socioeconomic History, 1520-1720, p.339. Estadísticas suministradas por el economista agrícola M.A. Jorge León.

Se estima que para el año 1675 había aproximadamente 200.000 árboles sembrados en el valle de Matina. Tres años después en 1678 se reportaron 129.750 árboles en producción, sin embargo, las invasiones de piratas ingleses y zambos mosquitos para robar la producción desalentó el negocio cacaotero. En este período, el contrabando de cacao llegó a ser una forma de comercio practicado tanto por hacendados como por las autoridades españolas con el fin de obtener bienes de consumo requeridos por la población de Cartago¹¹⁶. Roses plantea la hipótesis de que la producción cacaotera fue de carácter complementario y no tuvo efectos significativos para mejorar las condiciones económicas de la provincia¹¹⁷.

Segundo, durante el siglo diecisiete y buena parte del dieciocho, el tabaco, un producto autóctono de la región, se producía en pequeñas propiedades en los valles de Ujarrás, Barba y Aserrí principalmente para el consumo familiar y local, empleándose también como medio de cambio y para el pago de impuestos.¹¹⁸ La Audiencia de Guatemala le concedió el

¹¹⁶ Ibid, páginas 262-265

¹¹⁷ Ibid, página 267

¹¹⁸ El historiador Acuña señala el caso de "Francisco de Saravia, vecino de Barba y comerciante de mercancías, dulce, mulas, potros y tabaco, intercambiaba estos productos naturales por algunas mercancías que importaba". Además menciona que "no obstante, la documentación sugiere que el tabaco adquirió mayor

monopolio de la producción de tabaco a Costa Rica por un tiempo relativamente corto entre el año 1787 y el año 1792, con el propósito de que abasteciera al Reino de Guatemala. Acuña menciona las razones probables que podrían haber tenido las autoridades de Guatemala para concederle este monopolio a la provincia de Costa Rica señalando que *“la más apta por su situación local para precaver los contrabandos sin costa de la Real Hacienda, mejor dispuesta a simplificar y facilitar la comunicación por agua y la más pobre y escasa de comercio y otra especie de industria”*¹¹⁹. A pesar de concederle ese monopolio, la Audiencia de Guatemala era conocedora de la baja calidad de la producción de tabaco costarricense, problema que se procuró subsanar por medio de importaciones de semilla de Cuba y la traída de técnicos conocedores del cultivo y su industrialización.

Acuña señala que bajo la política del monopolio establecido por la Audiencia de Guatemala *“el Estado se instaura como elemento fundamental de la economía del tabaco en Costa Rica y se convierte en el organizador de la producción y en el único y exclusivo comprador y exportador...la Factoría elimina a los comerciantes de esta actividad y sujeta férreamente a los productores a las políticas dictadas desde Guatemala”*¹²⁰. El mecanismo de control empleado por la Audiencia de Guatemala sobre la producción realizada en la provincia fue la creación de la Factoría de Costa Rica, la cual *“compraba el tabaco a los cosecheros y luego remitía a la Factoría de León”*¹²¹.

La tabla siguiente presenta información sobre el negocio de tabaco en la provincia de Costa Rica para el período 1771-1800:

Tabla 5. Tabaco. Cosecheros producción, ingresos e impuestos. Años seleccionados, 1771-1800.

Años	N° cosecheros	Producción (qq)	Ingresos de los cosecheros (pesos)	Total de Impuestos (pesos)
1771	n.d	3023	n.d	n.d
1784	774	2123	n.d	n.d
1787	389	2363	n.d	n.d
1788	858	9252	n.d	n.d
1789	795	4893	26.274	7.395
1790	n.d	7858	n.d	2.655
1791	1.005	4407	n.d	n.d

importancia después de 1760 lo cual coincide con el inicio de la decadencia del cacao”. Acuña, Victor. Historia Económica del Tabaco en Costa Rica: Época Colonial. Tesis de Licenciatura presentada en la Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica, 1974. Página 283.

¹¹⁹ Ibid, página 303

¹²⁰ Ibid, página 301

¹²¹ Ibid, página 301

Años	N° cosecheros	Producción (qq)	Ingresos de los cosecheros (pesos)	Total de Impuestos (pesos)
1792	330	3459	21.309	4.603
1793	0	0	n.d	n.d
1800	165	1694	10.458	2.236

Nota: El período 1787-1792 corresponde a la vigencia del monopolio de tabaco otorgado a Costa Rica por la Audiencia de Guatemala.

Fuente: León, Jorge. Estadísticas de tabaco para el período 1765-1821. LEOLIBRI. Base de Datos Siglo XIX.

Esas estadísticas muestran que hasta el año 1787 la producción doméstica de la provincia de Costa Rica apenas sobrepasaba los 2.000 quintales de tabaco. En ese mismo año, se reportaron 389 cosecheros con una producción de 2.363 quintales de producción de tabaco, situación que cambió drásticamente para el año 1788 cuando la Factoría establecida por el gobierno de Guatemala promovió un aumento de cosecheros a 858 y una producción de 9.252 quintales.

En marzo de 1792, la Audiencia de Guatemala canceló el monopolio concedido a Costa Rica, lo cual tuvo como resultado inmediato el cese de la producción de tabaco. Acuña menciona que entre las razones aducidas para la cancelación del monopolio del tabaco a Costa Rica estuvo la baja calidad del tabaco local y su incapacidad para abastecer al mercado regional.¹²² Con la pérdida del Monopolio en 1792, la producción local del tabaco quedó restringida a regulaciones estrictas del gobierno de Guatemala, lo cual permitió reanudar su producción a partir del año 1795. Sin embargo, el número de cosecheros costarricenses disminuyó drásticamente para esa fecha, así como su producción lo cual queda ejemplificado por lo observado en el año 1800, cuando se reportaron únicamente 165 cosecheros, una producción de 1.694 quintales de tabaco y pagos tributarios de 2.236 pesos.

Con el inicio del siglo diecinueve la administración española realizó un censo en el año 1801, el cual cuantificó la población de la provincia de Costa Rica en 52.591 personas, con la siguiente estructura demográfica: mestizos 30.413; españoles 4.942; indios 8.281; mulatos, zambos y pardos 8.925; y negros 30¹²³. El historiador Thiel planteó los siguientes comentarios a los datos de población presentados en este censo: primero, un cuestionamiento al número de españoles residiendo en la provincia de Costa Rica, el cual fue menor al reportado en el período 1751-1778, lo cual parece contradictorio pues entre

¹²² Ibid, página 303.

¹²³ Thiel Hoffman, Bernardo Augusto. Monografía de la Población de la República de Costa Rica en el siglo XIX. Centro Centroamericano de Población. Población y Salud en Mesoamérica. Revista Electrónica Semestral Volumen 9, Número 1. Julio-Diciembre 2011. Datos tomados del cuadro que aparece en la página 8..

ambos períodos había ocurrido una migración importante de peninsulares¹²⁴. Segundo, la revelación de una tendencia regresiva de la población indígena en relación con la población original encontrada por los españoles en 1561, ofreciendo los siguientes datos: : 17.166 indios en 1569; 14.908 en 1611; 15.489 en 1700; 13.269 en 1720; 12.716 en 1741; 10.109 en 1751; y finalmente 8.104 en 1778 respectivamente¹²⁵.

Esas estadísticas muestran que la población indígena encontrada durante el período de la conquista española del territorio costarricense fue relativamente pequeña y que el proceso de conquista y colonización por parte de los españoles significó la erradicación de una parte importante de esa población. Aparte de los efectos de la explotación a que fue sometida la población indígena por la “encomienda” durante el período colonial, se señalan dos razones adicionales para explicar la disminución de la población indígena en el país, su poca resistencia a enfermedades del pecho y de la piel¹²⁶; así como la baja fertilidad de los matrimonios de indígenas¹²⁷.

Debe señalarse que en el último cuarto del siglo dieciocho, el continente europeo se vio sacudido por cambios políticos profundos con la independencia de las colonias inglesas (1776) y el surgimiento de Los Estados Unidos de América, así como la Revolución Francesa de 1789 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. A ello debe sumarse la invasión francesa de España en 1808, lo cual debilitó de manera importante el poder monárquico español en sus colonias. Las ideas de libertad, igualdad y fraternidad serán el caldo de cultivo para el movimiento independentista de las colonias españolas en América¹²⁸.

¹²⁴Thiel sugiere la siguiente explicación para esta situación: “durante el siglo XVII y hasta mediados del XVIII, los curas consideraban como españoles a todos los hijos de éstos y demás descendientes; pero en la última mitad del siglo pasado, después que en nuestra sociedad se hubo despertado cierta tendencia a la aristocracia, que anteriormente no existía, se procedió a las inscripciones con mayor escrupulosidad”. Op. Cit., página 6.

¹²⁵ Ver cuadro Censos de población de Costa Rica desde 1522 hasta 1801. Thiel. Op. Cit., página 8.

¹²⁶ Sobre esta causa, el autor señala “Las pestes y enfermedades hicieron grandes estragos en la población indígena. El indio resiste mal las afecciones del pecho y las enfermedades de la piel como por ejemplo, las viruelas y las calenturas y fiebres miasmáticas le postran más pronto que los individuos de raza blanca o negra”. Op. Cit., página 21.

¹²⁷ El autor señala sobre este asunto lo siguiente: “Los documentos antiguos prueban con evidencia que esta esterilidad de los matrimonios indígenas data de siglos. Tenemos varios censos levantados con toda precisión por los gobernadores españoles de Cartago en ocasión de sus visitas oficiales a los pueblos de los indios”. Prueba de esta afirmación, señala que el Gobernador José Lacayo de Briones visitó 264 familias en 10 pueblos indígenas durante el período 1713-1714 con el siguiente detalle de hijos: 83 familias sin hijos; 46 matrimonios con 1 hijo; 60 matrimonios con 2 hijos; y 75 matrimonios con 3 o más hijos. Op. Cit., página 22.

¹²⁸ Las Cortes de Cádiz y su influencia en Centroamérica. Presentaciones para el diálogo sobre Integración Centroamericana. Unión Europea. Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana. Cádiz, España, 2012., páginas 34-38.

Durante las dos décadas previas a la independencia los gobernadores de Costa Rica fueron don Tomás Acosta y Hurtado (1797-1810) y don Juan de Dios Ayala y Toledo (1810-1819). Durante el proceso de la independencia, la provincia de Costa Rica estuvo bajo la dirección del Jefe Político señor Juan Manuel Cañas-Trujillo (1820-1821). Durante esta gestión ocurrieron eventos relevantes para la formación de Costa Rica como república independiente. En el campo económico, se señala que, en el año de 1804, la Audiencia de Guatemala declaró libre de derechos a la producción costarricense de añil, algodón, caña de azúcar, cacao y café. En el año 1814 se aprobó la creación del instituto llamado Casa de Enseñanza de Santo Tomás en San José, con el propósito de ofrecer programas de educación general bajo la dirección del bachiller Rafael Francisco Osejo.¹²⁹ Finalmente, de especial relevancia fue el desarrollo del cultivo cafetalero como resultado de la política del gobernador Tomás Acosta¹³⁰. Un resumen de las políticas del gobierno español durante este período, se señalan en la tabla siguiente:

Tabla 6. La administración de Costa Rica durante el período 1800-1820.

Administración 1800-1820	Política de la Administración	Resultados
Tomás de Acosta 1800-1810	En 1802 jura de lealtad al Rey de España, Carlos IV (crisis napoleónica). En 1804 la Audiencia de Guatemala elimina impuestos a la producción de ciertos artículos para compensar la pérdida del monopolio del tabaco.	Junta de Representantes de Cartago juran lealtad a Carlos IV rey de España, en contra de José Bonaparte. Se declara libre de derechos la producción de Costa Rica de añil, algodón, caña de azúcar, cacao, café, con efectos muy limitados. Promoción del cultivo del café en el Valle Central.
Juan de Dios de Ayala y Toledo. 1810-1814	Cortes de Cádiz (1810-1814). Reformas a favor de las colonias americanas. En 1812 se produce una Insurrección en Nicaragua contra la Corona española. La Audiencia de Guatemala prohíbe el comercio de Costa Rica con Panamá en favor del comercio con Guatemala.	Ampliación del comercio como resultado de la guerra de España con Inglaterra (1796-1802). Supresión de las encomiendas y tributos pagados por indígenas. Eliminación derechos en el puerto de Matina. Títulos a ciudades de Costa Rica. Se envía una milicia para apoyar la pacificación de Nicaragua por un período de 10 meses. En 1814 se funda la casa de enseñanza Santo Tomás.

¹²⁹ Zaragoza, Mario. Antecedentes de la Independencia de Costa Rica. UCR, Instituto de Estudios Centroamericanos, 1973,

¹³⁰ "La historia costarricense cambió desde 1808: bajo la égida del gobernador Tomás de Acosta empezó a arraigarse en nuestro suelo el cultivo del café". ICAFE. Historia del café de Costa Rica. <http://www.icafe.cr/nuestro-cafe/historia>.

Administración 1800-1820	Política de la Administración	Resultados
	Se oficializa el Puerto de Puntarenas para el manejo del comercio externo.	Se nombra representante ante las Cortes al sacerdote Florencio del Castillo. Se agrega el Partido de Nicoya a Costa Rica.
1821-1824	Setiembre 15, independencia países de la Capitanía General de Guatemala de España. Inestabilidad política del país.	Representantes de Costa Rica reciben el Acta de Independencia y deciden compás de espera. Diciembre 1, Pacto Concordia, primera constitución de Costa Rica. Primera Guerra Civil (1823) y Adhesión a la República de Centroamérica.

Fuente: (1) Fernández Guardia, Ricardo. Cartilla Histórica. Librería Lehman, 1927. (2) El Reglamento de Libre Comercio. Noticias de la Historia, N° 19, página 5. (3) ICAFE. Historia del café de Costa Rica.

En ese contexto, interesa apuntar la importancia de la crisis del gobierno español debido a la guerra napoleónica de 1808¹³¹, situación que motivó la convocatoria de las Cortes de Cádiz (1810-1814), con el propósito de redactar la nueva Constitución de España¹³². La provincia de Costa Rica fue requerida para enviar un representante, por lo cual se convocó al Cabildo de Cartago para que nombrara dicho representante, el cual requería que la provincia tuviera un mínimo de población de 60.000 personas. El gobernador Tomás Acosta le indicó al Cabildo que la provincia no contaba con el mínimo de población señalado y por lo tanto no podía nombrarlo. Para solventar esa dificultad se le agregó a la representación de la provincia de Costa Rica, el Partido de Nicoya y pueblos de Santa Cruz y Liberia con el fin de aumentar la población al mínimo requerido de 60.000 habitantes. Ello permitió elegir en 1810 al sacerdote Florencio del Castillo ante las Cortes de Cádiz, en las cuales realizó una labor extraordinaria gracias a su magnífica oratoria y como defensor de la población indígena y de la autonomía de los gobiernos locales. La agregación del Partido de Nicoya fue el preámbulo a su incorporación formal a Costa Rica en el año de 1824¹³³

¹³¹ En febrero de 1808 las fuerzas de Napoleón Bonaparte inician la conquista de España y empieza la guerra de resistencia que logra la expulsión de las fuerzas napoleónicas en el año 1813 y la firma del Tratado de Valencay que le permitió al rey Fernando VII volver a gobernar España. La inestabilidad política de España incidió de manera importante en el proceso independentista de las colonias españolas en América. Ver Javier Fernández Sebastián. La Crisis de 1808, página 131. Las Experiencias de 1808 en Iberoamérica. Compiladores Alfredo Ávila y Pedro Perez. México. UNAM, 2008.

¹³² Colina, Zulay. Cortes de Cádiz. <https://conocespain.com/c-andalucia/cortes-de-cadiz/>

¹³³ “Así, Nicoya pasó de ser un corregimiento y/o alcaldía mayor, para convertirse posteriormente en partido, el cual formó parte de la Intendencia de Nicaragua hasta la independencia en 1821. Posteriormente, el partido de Nicoya decidió vincularse primero a León y después a Granada, resolviendo incorporarse a Costa Rica en 1824”. Rodríguez, Arnaldo. La incorporación del partido de Nicoya a Costa Rica: una supuesta autonomía en

1.5. El poblamiento del territorio ateniense y la Campaña Nacional de 1856

Con la llegada del siglo dieciocho se manifestó un cambio significativo en la composición demográfica del país, con la disminución significativa de la población indígena y el surgimiento como grupo dominante de la clase mestiza (español/ indígena). La tabla siguiente presenta información recopilada por Bernardo Thiel sobre la población costarricense con detalle de su estructura étnica para años seleccionados del período 1522-1801, la cual muestra que la población mestiza llegó a ser un 58% de la población total para fines del siglo dieciocho superando ampliamente a la población indígena (15,7%) y la española (9,4%) respectivamente.¹³⁴

Tabla 7. Censos de Población de Costa Rica desde 1522 hasta 1801.

Período	Espanoles	Indios	Mestizos y Ladinos	Negros	Mulatos Zambos y Pardos	Población Total
1522	--	27.200	--	--	--	27.200
1569	113	17.166	--	30	170	17.479
1611	330	14.908	25	25	250	15.538
1700	2.146	15.489	213	154	1.291	19.293
1751	7.807	10.109	3.057	62	2.987	24.022
1801	4.942	8.281	30.413	30	8.925	52.591

Notas: El concepto de población mestiza fue usada por la administración española para designar a la progenie de españoles con indígenas.

Fuente: Thiel Hoffman, Bernardo Augusto. Monografía de la Población de la República de Costa Rica en el siglo XIX. Centro Centroamericano de Población. Población y Salud en Mesoamérica. Revista Electrónica Semestral Volumen 9, Número 1. Julio-Diciembre 2011. Tomado del cuadro que aparece en la página 8.

Las tendencias mostradas por los diferentes estratos demográficos asentados en el país durante el período 1569-1801, permiten establecer dos conclusiones preliminares: primero,

un proceso de larga duración (1768-1858)". Universidad Nacional. Revista Electrónica Perspectivas, ISSN: 1409.2668m Edición 10, junio 2015, página 44.

¹³⁴ Estas estadísticas fueron elaboradas por el obispo Thiel con fundamento a varias fuentes, entre las que se señalan las siguientes: la lista de pobladores levantada por el Cabildo de Cartago del 11 de enero de 1569 que utilizó Perafán de Rivera para la instauración de la encomienda; el censo de 1611 levantado por el Oidor Sánchez Araque; informes de gobernadores del siglo diecisiete; informe del gobernador Diego de La Haya Fernández de 1719; informe del gobernador Juan Gemmir y Lleonart de 1741; informe del obispo Manuel de la Santa Cruz de 1751; censos de los años 1777 y 1778; y los registros (nacimientos, defunciones y matrimonios) de los padrones de las parroquias de la provincia que reportaban censos de los pueblos y de las razas. Thiel. Op. Cit., p.5

la rápida disminución de la población indígena ocurrida durante el período de la conquista y la colonización; y segundo, el aumento de la población española hasta mediados del siglo XVIII, lo cual incidió en la tendencia creciente de la población mestiza que no existía para el arribo de Cavallón y Vázquez de Coronado y que aumentó a 30.413 personas en 1801 como resultado de la prole de españoles con indígenas. Esa tendencia se mantendrá a lo largo de la segunda mitad del siglo dieciocho y se constituirá en la base de la actual población costarricense.

El rápido aumento de la población mestiza explica las migraciones continuas hacia el Valle Central en busca de tierras agrícolas a lo largo del siglo dieciocho. Esa situación dio origen primeramente al poblamiento de la Villa Vieja de Heredia (1706) y más tarde a la fundación de la Villa Nueva de San José (1763) y dos décadas después a la Villa Ferosa de La Lajuela (1782). El historiador Ocampo señala en relación con ese proceso que *“para el campesino migrante, las tierras al oeste del Valle Central eran bastante atractivas...el suelo era de gran productividad...en lento proceso de penetración se fueron de Cartago, conquistaron la tierra para sí mismos...de esta manera llegaron las primeras familias que se asentaron a lo largo del valle, las cuales habitaban en humildes chozas de paja”*¹³⁵.

La migración de las familias mestizas y criollas siguió el “camino de mulas” que comunicaba Cartago con Esparza en la costa pacífica y los asentamientos se realizaban a la vera de los ríos. Ocampo menciona, además, que los migrantes siguieron *“las riberas de los ríos Torres, María Aguilar, Tiribi”* y posteriormente *“prosiguieron hacia las fértiles y volcánicas tierras del Valle de Barva, La Lajuela y Ciruelas”*¹³⁶. Esas migraciones de campesinos tenían el propósito de formar sus propias haciendas y la constitución de los asentamientos fue algo posterior que tomó tiempo. La formación de los pueblos originales de Heredia, San José y Alajuela se iniciaron con la creación de las Ayudas de Parroquia, en sitios seleccionados por su centralidad para que las familias de los colonizadores pudieran recibir los servicios religiosos respectivos.

Estas familias de migrantes que poblaron las villas en el Valle Central del país presentaron un rasgo racial importante, se trataba de familias mestizas que combinaban genes españoles en una mezcla con genes de las etnias indígenas propias del país y en menor grado con genes africanos procedentes de las esclavas que los españoles trajeron a Costa Rica. Esa situación se explica por el hecho de que los conquistadores españoles trajeron

¹³⁵ Marlon Ocampo Barrantes. Los Orígenes de la población de Alajuela. UNED, 2009. Página 16. https://books.google.co.cr/books?id=l_9XRUruOm8C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepag.e&q&f=false

¹³⁶ Ibid, página 16.

muy pocas mujeres, lo cual facilitó que buscaran parejas entre esos grupos de población. Ocampo señala que este rasgo de la población costarricense presenta una importancia trascendente, argumentándose que, *“puede establecerse que de la unión de los grupos español, indígena y africano, nació el labriego que pobló el Valle Central, base de la nacionalidad costarricense”*¹³⁷. Sobre este particular, el historiador Rivas Moreno señala que las uniones de españoles y mujeres indígenas eran un hecho relevante del proceso de la colonización, por lo cual el Rey “Fernando el Católico”, con la Real Cédula de 1514, lo que hizo fue reconocer la legitimidad de matrimonios entre españoles e indígenas y de sus descendencias.

El impacto de la Real Cédula puede verse cinco siglos después de su aprobación, en el mestizaje y la simbiosis cultural de los países latinos de origen hispano y que le dieron un sello único al imperio español desde el siglo XVI¹³⁸. El mestizaje en la formación de los grupos humanos de nuestro país fue el rasgo dominante que se manifestó en el período colonial y ello marcó la formación del criollo costarricense. Sobre este particular, los historiadores Morera, Villegas y Meléndez señalan en base a estudios de antropología biológica de la actual población costarricense, que el mestizaje fue *“el resultado de una mezcla trihíbrida con proporciones de genes, de origen europeo, amerindio y africano de 61,04%, 29,91% y 9,05%, respectivamente”*¹³⁹, situación que refleja la mezcla de las razas desde las primeras generaciones de la sociedad colonial costarricense.

A finales del siglo XVIII se formaron los caseríos de La Lajuela (Alajuela), Siruelas (Ciruelas), Targuás (Desamparados de Alajuela), Poás y Río Grande en un territorio que se extendía desde el río Segundo hacia el norte hasta las faldas del volcán Poás y al oeste hacia el río Grande de Tárcos. El Padre Juan López del Corral de la parroquia de Villa Vieja (Heredia), preparó un informe para el Obispo Lorenzo Tristán en León, Nicaragua, el cual data del 21 de setiembre de 1782, en el cual solicitó *“erigir una iglesia Ayuda de Parroquia o un oratorio público en la inmediación de los barrios de La Lajuela, Ciruelas, Targuaces, Poás y Río Grande”*¹⁴⁰, justificando tal petición debido a que en estos territorios vivían 267 familias. Como respuesta a esta solicitud, el 12 de octubre de ese mismo año, el Obispo Tristán

¹³⁷ Ibid, página 15.

¹³⁸ Moreno Rivas, Juan (historiador). Ley de Matrimonios Mixtos que cambió la colonización de América. El Mundo on line, España. Junio 10, 2014. <https://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2014/06/10/5396e7af268e3e54428b4587.html>

¹³⁹ Morera, B., R. Villegas, y M. Meléndez. *“La Genealogía de doña Isabel Jiménez. Una aproximación a la primera fase del mestizaje en Costa Rica”*. Orígenes. Revista de la Asociación de Genealogía e Historia de Costa Rica. Año 1, Número 1. 2012, página 274.

¹⁴⁰ González, Luis Felipe. Orígenes y Desarrollo de las poblaciones de Heredia, San José y Alajuela durante el régimen colonial, página 40. San José: Imprenta La Tribuna, 1843. Ver también el trabajo de Marlon Ocampo, Los Orígenes de la población de Alajuela (UNED, 2009, página 43.

inauguró un “oratorio provisional” en el poblado de La Lajuela (Alajuela), en el cual ofreció la misa y la confesión a los fieles de estos asentamientos¹⁴¹.

El historiador Ocampo en su estudio sobre la fundación de Alajuela menciona que el Padre López del Corral en su reporte de setiembre de 1782, reportó que el caserío de La Lajuela (Alajuela) contaba con 79 familias y que las mismas respondían a 39 apellidos, destacándose los siguientes: Calvo (7 familias), Martínez (6 familias), Loría (6 familias), Rodríguez (4 familias) y Rojas (4 familias); mencionando además que esa situación reflejaba que *“las nuevas parejas se formaban en el espacio inmediato, entre personas de la misma comunidad, muchas veces con una relación sanguínea”*¹⁴². También reportó, que el caserío de Río Grande contaba con la presencia de cinco familias. Dado lo escaso de la población que colonizó el territorio occidental del Valle Central durante este período, es probable que este patrón de relación consanguínea de las parejas mencionado por Ocampo se replicara en las poblaciones que se ubicaron posteriormente en los diferentes caseríos de la región ateniense.

Un reporte de los archivos de la Parroquia de Atenas reiteró la presencia de pobladores en la zona de Río Grande a mediados del siglo dieciocho. Al respecto, señaló que *“el 16 de 1744, Miguel Cayetano de Ibarra hizo reconocimiento de un ramo de capellanía de \$100, impuestos sobre 500 reses situadas en dos sitios a la otra banda del Río Grande de la Canoa (hoy Atenas). Nos dice además, que el Presbítero Juan Manuel de Casasola era capellán de esa capellanía fundada por Juana Moscoso”*.¹⁴³ Con estos datos podríamos estar hablando de una mención más temprana, de las que comúnmente se conocían del territorio de Atenas”. La municipalidad de Atenas en su sección de historial del cantón menciona que *“el sitio de la Sabana Larga, nombre con que se conoció durante la Colonia, se menciona desde 1788, fue propiedad de don Joaquín Oreamuno; luego de los señores José Solera y Anselmo Arias. Los primeros colonizadores que llegaron a la zona provenían de los cantones de Alajuela, Heredia, San José y Cartago; quienes a finales del siglo XVIII empezaron a denunciar los fértiles terrenos, a fin de establecerse en ellos”*¹⁴⁴. Ello permite inferir que el territorio ateniense fue colonizado desde mediados del siglo dieciocho, entendiéndose que los registros de población no necesariamente deben ser exactos por las condiciones de la época, pero que si muestran una tendencia sobre el poblamiento original de Atenas.

¹⁴¹ La población de La Lajuela (Alajuela) debe su nombre al río de La Lajuela, Citado por Luis Felipe González (página 39).

¹⁴² Ocampo. Op. Cit., página 43

¹⁴³ Parroquia Atenas San Rafael Arcángel. Iglesia Católica de Atenas (Parroquiadeatenas.com) citando el artículo de Bernardo Thiel “Datos cronológicos para la historia eclesiástica de costa rica, ediciones cecor. San José, 2002”. H Bernardo Augusto, “Datos cronológicos para la historia Eclesiástica de Costa Rica”, Ediciones CECOR 2002, San José

¹⁴⁴ Municipalidad de Atenas. Página Web. <https://www.atenasmuni.go.cr/index.php/about-us/historia>

El trabajo del periodista Armando Rodríguez publicado en la “Revista Costa Rica Ayer y Hoy” de noviembre de 1949¹⁴⁵, menciona que la colonización del espacio ateniense fue realizado por familias *“llegadas de Heredia, Cartago y San José, que establecieron en un paraje próximo a la hoy ciudad Atenas, llamado “Sabana Larga”, caserío que aún existe...por denuncia legal se posesionó de las tierras de ese centro (Atenas) hasta colindar con el hoy barrio de San Francisco, un señor Herediano, don Lorenzo Espinoza; otra denuncia hizo en Los Ángeles y parte de Concepción, don Matías Sandoval, en la misma forma adquirió otra extensa parcela de tierras en Concepción, otro señor de apellido Elizondo que luego vendió a don Anselmo Arias quién traspasó sus derechos a su hijo Liborio. El sitio donde se encuentra la población La Boca del Monte fue denunciado por don Eduardo González; el Barrio Mercedes fue en primer término de un señor Acosta después de don Javier Sánchez. Don Ramón Jiménez de Cartago, abuelo del señor Ex-Presidente de don Ricardo Jiménez, fue dueño de los terrenos de Santa Eulalia, San José Norte y San José Sur”*¹⁴⁶

El estudio de Rodríguez menciona también que doña Joaquina Zamora esposa de Ramón Jiménez, construyó en el caserío de San José Norte antes de 1840, una ermita en el lugar que hoy ocupa la escuela de este mismo barrio. Uno de los trabajadores de su hacienda fue el señor José María Castillo quién a la edad de 96 años logró llegar hasta la segunda década del siglo XX. También se menciona que *“entre los años 1870 al 80, fue loteada La Legua en los Distritos de San Isidro y Morazán y vendida a más de doscientas personas; esas propiedades han pasado hasta los nietos, que son los que hoy las explotan. Las tierras de Estanquillo y Montes del Aguacate fueron indenunciables para facilitar el laboreo en las minas de oro de esa zona”*¹⁴⁷. A pesar de lo limitado que podría ser la información aportada en las entrevistas a vecinos atenienses del reportaje de Rodríguez, es importante apreciar no sólo los nombres de sus antepasados, sino también, la localización de sus haciendas con referencia a barrios y distritos del cantón.

El proceso de poblamiento de Atenas fue continuo durante el período 1782-1900 según lo muestran las estadísticas de la tabla siguiente. Esa información indica que la población ateniense aumentó desde una población de 5 familias en el caserío de Río Grande en el año

¹⁴⁵ El trabajo del periodista Armando Rodríguez menciona que su trabajo sobre los orígenes de Atenas se fundamentó en *“apuntes históricos recogidos por nosotros en nuestra visita a Atenas, facilitados por varios vecinos y algunos son tomados de la revista Alajuela de 1941 y de La Tribuna del 24 de junio de 1934”*. Vecinos visitados por el periodista Rodríguez fueron los siguientes: Napoleón Jenkins, Juvenal Sánchez, Rogelio Sandoval, Juan de Dios Umaña, Alberto Jenkins, Abraham Mejía, Emeterio González, los hermanos Arredondo y Rafael Ángel Chávez.

¹⁴⁶ Rodríguez, A. Revista Ayer y Hoy. Puntarenas, Diciembre 1949, página 6. / “Cantón de Atenas”. Sabana Larga es un caserío del actual distrito de Jesús y se encuentra localizado contiguo a la ciudad de Atenas

¹⁴⁷ Ibid, página 6

1782 de acuerdo con el reporte del padre Juan López del Corral¹⁴⁸, a una población de 1000 personas según el censo del año 1836. Posteriormente el censo del año 1864 reportó una población total de 3.185 personas en el cantón de Atenas, con la siguiente distribución distrital: Atenas, 569 personas, Concepción y Santiago, 805; Candelaria y Ángel, 489; Mercedes, 589; San José, 319; y Mineral, 414 personas. La Dirección General de Estadísticas y Censos en el censo del año 1900. cuantificó un total de 7.724 personas domiciliadas en el cantón ateniense, lo cual representó un 2,5% de la población costarricense estimada en 307.499 personas para ese mismo año.¹⁴⁹

Tabla 8. Alajuela y Atenas. Población en los años de 1782, 1801, 1836 y 1864.

	1782	1801
Total de Alajuela.	267 familias	Villa Ferosa o Alajuela ² 3.022 personas
Caserío La Lajuela. Incluye 79 familias y 19 apellidos ¹ . Caseríos de Siruelas, Targuás y Poás con un total de 183 familias. Caserío de Río Grande, 5 familias.		Espanoles. 360; Ladinos y Mestizos. 2.545; Mulatos, Zambos y Pardos, 117

	Censo 1836	Censo 1864
Provincia Alajuela	8.963	Provincia Alajuela 27.171
		Cantón de Alajuela 11.521
Alajuela:	7.163	Cantón de Atenas 3.185
Atenas:	1.000	Distritos de Atenas: Atenas, 569; Concepción y Santiago, 805; Candelaria y ángel, 489; Mercedes y San José, 908; Mineral, 414
Guatuso	800	

Fuente: Reporte del Cura de Barva Juan López solicitando aprobación del Oratorio de La Lajuela. En: Los Orígenes de la Población de Alajuela. Marlon Ocampo. UNED, 2009, Página 43. Monografía de la Población de Costa Rica en el siglo XIX- Bernardo Augusto Thiel y Hoffman. En Revista Electrónica Población y Salud en Mesoamérica. Páginas 4 y 28. Las Familias Costarricenses durante los Siglos XVIII, XIX y XX. Rodríguez Eugenia. Cuadernos de la Historia de las Instituciones de Costa Rica. Editorial UCR; 2018, página 26. Censo de la República de Costa Rica, 1864.

Un siglo después de que se iniciara el poblamiento del territorio ateniense por familias mestizas migrantes, el país se vio inmerso en el conflicto armado de la Campaña Nacional en Nicaragua (1856), así como por los efectos de la epidemia del “cholera” que afectó a los

¹⁴⁸ Reporte del Cura de Barva Juan López solicitando aprobación del Oratorio de La Lajuela. En: Los Orígenes de la población de Alajuela. Marlon Ocampo. UNED, 2009, Página 43

¹⁴⁹ Censos Oficiales de Población de Costa Rica, 1864, 1883 y 1892. Población de la República en Provincias, Cantones, Distritos y Pueblos. <https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos>. Hernández, Hermógenes. Costa Rica. Atlas Censal de Costa Rica. Evolución Territorial y Principales Censos de Población 1502-1984

soldados costarricenses. El historiador Villegas Palma resalta el hecho de que la Campaña Nacional de 1856 resultó en un esfuerzo nacional que le dio identidad a la sociedad costarricense después de un corto período de vida independiente. El ejército nacional se formó con los hijos de familias de Cartago y las pequeñas ciudades de San José, Heredia, así como de los pueblos de Alajuela, incluyendo el pueblo de Atenas¹⁵⁰. En la tabla siguiente se presenta un listado de los nombres de los soldados atenienses que participaron en la Campaña Nacional 1856-1857:

Tabla 9. Soldados atenienses que participaron en la Campaña Nacional, 1856/ 1857¹.

Alvarado Guerrero, Jesús María	González Miranda, Ramón
Andrade Fonseca, Ramón (cabo)	González Villalobos, Damián
Arguedas M., Manuel	González, Jesús
Arguedas Ledezma, Manuel	Hernández, José Ramón
Argüello Calvo, Benito	Hernández Castro, Mateo (subteniente)
Arias Carmona, León	Lizano Villanea, Luis
Arias Sánchez, Manuel	Luna Rodríguez, José María
Arias Sánchez, Simón	Madrigal, Esteban
Arrieta García, Juan Manuel	Madrigal M., Santiago
Benavides Solís, Onofre	Miranda Rojas, Guadalupe
Blanco, Antonio	Miranda Chaves, Jesús
Blanco, Jesús	Ovares Chávez, Jesús
Bravo Martínez, Ignacio	Pérez Araya, Luis
Bogantes Esquivel, Cecilio (Subteniente) ²	Porras Loría, Ramón
Brenes Hidalgo, Pío	Ramírez Morera, Eugenio (José Lorenzo)
Camacho, Nicolás	Rodríguez Felipe (teniente)
Campos Fajardo, José	Rodríguez, Simón
Carvajal Muñoz, Santiago	Solís Vega, Manuel
Cascante Vargas, Respicio (sargento)	Vargas José Gregorio
Castro Mora, José María	Vargas, José
Cordero Blanco, Simón (cabo 1)	Vega Gómez Joaquín
García Trejos, Manuel	Vindas Segura, Roque
Garita Morera, Policarpo	

Notas. (1) La lista considera 45 soldados. (2) Nativo de Heredia.

Fuente: Villegas Palma, Ramón A. Los Soldados Atenienses en la Campaña Nacional. Agosto 30, 2006. En: www.nacion.com/In_ee/ESPECIALES/raíces/2006/agosto/30

150 Villegas, Ramón. Los Soldados Atenienses en la Campaña Nacional. Agosto 30, 2020. Este trabajo fue presentado originalmente en el IV Congreso Costarricense de Antropología realizado por la UNED los días 6-8 de diciembre de 2005. En este estudio histórico se indica lo siguiente: “*los nombres de la lista de soldados los tomé de una investigación realizada por Xinia Trejos Ureña, funcionaria del Archivo Nacional de Costa Rica y otros nombres los investigué por cuenta propia*”.

El historiador Villegas señala que la participación de Atenas en la gesta bélica de la Campaña Nacional contó con el apoyo de 34 familias que enviaron 45 soldados. Las familias Arias y González aportaron tres soldados cada una al ejército costarricense. A su vez las familias Arguedas, Blanco, Hernández, Madrigal, Miranda, Rodríguez y Vargas aportaron 2 soldados respectivamente. El resto de las familias enviaron únicamente uno de sus hijos a la campaña bélica. Además, menciona tres casos particulares de los soldados atenienses que participaron en la Campaña Nacional que deben distinguirse: primero el caso del soldado José Román Fernández vecino de Moravia durante el conflicto bélico quién trasladó en 1877 su residencia al pueblo de Atenas. El señor Román Fernández tuvo una numerosa descendencia en el pueblo ateniense, de la cual descienden las familias “Sandoval Román”, “Alpizar Román”, “Salazar Román” y “Román Matamoros” y fue testigo de la gesta del Soldado Juan Santamaría en la batalla de Rivas. Entre sus descendientes se encuentran: los exdiputados Ricardo Román Román, Víctor Julio Román Méndez y Luis Alejandro Román Trigo; y el exministro de Trabajo Guillermo Sandoval Aguilar (1974-1978).

El segundo caso citado por el historiador Villegas corresponde al soldado Luis Lizano Villanea vecino de San José quién se trasladó con su familia a Atenas en el año 1851 y participó en la batalla de Rivas. Su descendencia residió en el área de Los Ángeles de Atenas y su descendencia actual está representada por la familia Lizano Madriz quienes son residentes del mismo lugar. Finalmente, el caso tercero corresponde al soldado Cecilio Bogantes Esquivel quién trasladó su residencia de Heredia al pueblo de Atenas y su descendencia es parte de la comunidad ateniense. A posteriori, el 18 de setiembre de 1882, el Presidente Próspero Fernández Oreamuno le confirió a Cecilio Bogantes Alpizar el grado de Subteniente por los servicios prestados en la Batalla de Rivas del 11 de Abril de 1856, donde fue hecho prisionero.

Finalmente, se menciona como un orgullo del pueblo ateniense, la presencia de dos grupos familiares atenienses emparentadas con la familia del soldado Juan Santamaría quién fue declarado héroe nacional por la Asamblea Legislativa de Costa Rica¹⁵¹. Al respecto, Villegas refiere que *“en Atenas existen dos núcleos familiares originarios de Alajuela, que están relacionados consanguíneamente con el héroe nacional Juan Santamaría, quién nació en dicha ciudad, en 1831. La relación de parentesco aunque no se explica en este estudio, fue establecida por el genealogista German Bolaños Zamora... Así, familias como los Campos Porras y Porras Álvarez de Concepción de Atenas, y los descendientes de la familia Arguedas Segura, del centro de Atenas, son parientes, aunque un poco lejanos de Juan Santamaría”*¹⁵².

¹⁵¹ Ver Ley 8935 aprobada por la Asamblea legislativa el 11 de abril del 2011.

¹⁵² Villegas. R. Los Soldados Atenienses en la Campaña Nacional. En: Nación. Com, Raíces Edición 51. http://www.nacion.com/In_ee/ESPECIALES/raices/2006/agosto/30/campananacional.html..

Villegas señala que con la llegada de soldados enfermos del frente de batalla, se extendió la epidemia de cholera a la población ateniense con el resultado de 122 muertos pertenecientes a 96 familias del cantón¹⁵³. Este historiador determinó que la epidemia del cholera afectó a la población ateniense en el período comprendido entre mayo 13 y julio 1º, de 1856¹⁵⁴, señalando que las familias Castillo Castillo, Morera Venegas y Ulate Chavarría fueron las más golpeadas por la epidemia con 3 muertes respectivamente. Las primeras víctimas fueron Teresa Calvo y María Isabel Campos quienes fallecieron el 13 de mayo de 1856, y dos días después fallecieron Joaquín Parra y Aniceto Parra y una de sus hijas. La epidemia se intensificó en Atenas durante los subsiguientes dos meses, siendo Clea Saénz y Pedro Álvarez las dos últimas víctimas del cholera, habiendo muerto un 1º de julio, de ese mismo año.

La tabla siguiente presenta un listado de las familias que fueron afectadas por la bacteria cholera con un detalle sobre el número de muertos por familia durante el período del 13 de mayo al 1º de julio de 1856. Como dato curioso se indica que el señor párroco de Atenas, Pablo Rojas de Medina falleció a causa de la bacteria Cholera, el día 19 de junio de 1856.

Tabla 10. Atenas. Familias que tuvieron muertos debido a la epidemia del Cholera en el período del 13 de mayo al 1º de julio de 1856.

Familias con fallecidos por el cholera
Tres familias con tres muertos por el cholera
Castillo Castillo; Morera Venegas; Ulate Chavarría.
Veinte familias con dos muertos por el cholera
Álvarez Alfaro; Amores Ramos; Arias Sánchez; Campos Chavarría; Cuadra Venegas; Espinoza Sánchez; González Arrieta; González Arroyo; González Ovaras, González Salas; Mesén Vásquez; Parra Zumbado, Porras Cubero; Quesada Barquero; Ramírez Barrantes; Reyes Alpízar; Sandoval Rodríguez; Umaña Vásquez; Zúñiga Jara; Fernández García.
Setenta y tres familias con un muerto por el cholera

¹⁵³ La bacteria del cholera fue traída desde Europa por medio de las migraciones de españoles, ingleses y franceses a las Américas. En un trabajo sobre los antecedentes de esta enfermedad se señala lo siguiente “*en el transcurso de la segunda pandemia entre 1829 y 1850, el cólera alcanzó por primera vez las costas de las Américas.... durante esta tercera pandemia, Nicaragua y Guatemala fueron atacadas en 1855*”. Antecedentes Históricos del Cólera en las Américas. Abril 1991. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/38953/10485.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁵⁴ La lista levantada por el autor considera un total de 122 personas fallecidas debido al cholera. Su estimación se fundamentó en los registros sobre defunciones de la Parroquia de Atenas, los cuales fueron consultados en el Archivo Histórico Arquidiocesano Monseñor Bernardo Augusto Thiel.

Familias con fallecidos por el cholera

Bernabela Alfaro (no indica esposo); Alfaro Bastos, Álvarez Ávila, Arguedas Ledezma, Amores Ramírez, Argüello Rojas, Arias Vargas, Arrieta González, Arroyo Oreamuno, Ávila Álvarez, Ávila Chaves, Ávila Molina, Ávila Porras; Badilla González, Bermúdez Ávila, Barquero Morales, Benavides Arguedas.

Calvo Arburola, Campos Arguedas, Campos Luna, Ma Isabel Campos (viuda), Campos Soto, Carballo Chavarría, Carranza Oses, Cerdas Alfaro, María Cuadra (no reporta cónyuge), Cubero Segura, Cubero Mora; Chavarría Cabezas, Chavarría Herrera, Chavarría González, Chavarría Rodríguez, Chavarría Ramos; Espinoza Mora, Esquivel Luarte, Makría Echavarría (no indica esposo), Espinoza Herrera.

García Vargas, García Núñez, Garita Segura, Francisca González (no indica esposo), González Espinoza, González Ramírez; Ramona Herra (no reporta esposo); León Morales, López Sáenz, Madriz Miranda, Madrigal Vega, Martínez Rivera, Raimundo Matamoros (no indica esposa), Mena Camacho, Méndez Hernández.

Oreamuno Picado, Oreamuno Vega, Oviedo Solera; Parra Brenes, Porras Arroyo, Porras Brenes, Porras Loría, Porras Vega; Ramírez Castro, Ramos González, Rodríguez Araya, Romero Porras, Rojas de Medina (sacerdote).

Sánchez Portugués, Santamaría Oreamuno, Trejos González, Trigueros Vásquez; Ugalde Sánchez; Vargas Rojas; Zúñiga Romero, Zúñiga Campos.

Fuente: Villegas Palma, Ramon. Los soldados atenienses en la Campaña Nacional. En: Nación.Com. Raíces. Edición 51. http://www.nacion.com/In_ee/ESPECIALES/raices/2006/agosto/30/

La información aportada en esta tabla muestra también que 20 familias atenienses tuvieron dos muertes cada una y que 73 familias experimentaron únicamente una muerte en su entorno familiar. El cholera no discriminó entre los diferentes estratos demográficos de la población ateniense, pues murieron niños, personas jóvenes y adultos, así como personas de la tercera edad. A nivel nacional esta epidemia resultó en 90 muertes por día y un total de 8.000 muertos durante los tres meses de su desarrollo en el país y significó la mayor crisis sanitaria experimentada por Costa Rica en su historia de los siglos XIX y XX.¹⁵⁵

1.6. La formación del Estado costarricense en el siglo diecinueve, el modelo agroexportador y la creación del cantón de Atenas en 1868

Con la llegada del siglo diecinueve, la provincia de Costa Rica experimentó su independencia del reino español y se convirtió en un país independiente. Hernán Peralta señala que la independencia del país no fue sólo de España sino también de la Capitanía General y Audiencia de Guatemala y del Virreinato de Méjico, proceso que se materializó en el “Pacto de Concordia”. El 1° de diciembre de 1821, los representantes electos de Costa Rica

¹⁵⁵ Viales, R., y J.J. Marín. La epidemia del cólera (1856) en Costa Rica: una visión de largo plazo. Escuela de Historia CIHAC-UCR, página 375

aprobaron El Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica (1821) conocido como el Pacto de Concordia, el cual en su artículo primero señaló que *“la provincia de Costa Rica está en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos para constituirse en una nueva forma de gobierno y será dependiente o confederada de aquel Estado o potencia a que le convenga adherirse bajo el preciso sistema de absoluta independencia del Gobierno español y de cualquiera otro que no sea americano”*.¹⁵⁶ El Pacto representó la primera organización política del Estado y de la sociedad costarricense durante ese período inicial de la vida independiente del país

El politólogo Vladimir de la Cruz señala que el Pacto de Concordia aprobado el 1° de diciembre de 1821 fue la primera Constitución Política de Costa Rica, el cual fue impulsado por la Primera Junta de Gobierno del país a raíz de su independencia del gobierno español. Agrega que posteriormente se le realizaron reformas en el año 1822 y que *“le siguió una reforma en 1822, el primer Estatuto Político de 1823, el segundo Estatuto Político de ese mismo año, luego la Constitución Federal de 1824, cuando nos integramos a la República Federal de Centroamérica y la Constitución Estatal de 1825, como parte de esta República en nuestra particularidad nacional, luego fueron las constituciones Políticas de 1844, de 1847, de 1848, de 1859, de 1869 y de 1871.”*¹⁵⁷

Sobre este particular, el historiador Peralta señala que *“El Pacto de Concordia fue estudiado, redactado y promulgado por un grupo de antiguos colonos de Costa Rica que iban moldeando poco a poco, entre disputas y diferencias de criterio la fisonomía de una patria que ellos mismos no se habían percatado que venía formándose desde antes de la independencia; llena de limitaciones y de pequeñeces, pero efectiva”*¹⁵⁸. Para fundamentar su tesis, señala que *“La Junta de Legados que redactó el Pacto, fue la primera asamblea constituyente reunida en Costa Rica. Intervinieron en su elección las municipalidades y el pueblo, es decir, la representación popular organizada en aquel tiempo, y el pueblo directamente. Esta asamblea o “junta”, como se le llamó, surgió del sufragio, fue hija de la primera elección registrada en Costa Rica”*¹⁵⁹. El señor Nicolás Carrillo, delegado por Escazú fungió como Presidente de la Asamblea¹⁶⁰. En resumen, la posición de Peralta fue que el Pacto de Concordia representó una constitución que satisfizo dos criterios básicos: primero, la definición de que los costarricenses son ciudadanos y hombres libres y consignó sus

¹⁵⁶ El Pacto Social Fundamental Interno de Costa Rica, 19 de diciembre de 1821, artículo 1. En: Hernán Peralta. El Pacto de Concordia. Segunda Edición, página 68.

¹⁵⁷ De la Cruz, Vladimir. *El 70 aniversario de la Constitución Política*. Diario La República. Octubre 30, 2019. <https://www.larepublica.net/noticia/el-70-aniversario-de-la-constitucion-politica>.

¹⁵⁸ Peralta, H., El Pacto de Concordia. Orígenes del Derecho Constitucional de Costa Rica. 2a Edición, 1955, página 5

¹⁵⁹ Ibid, página 20

¹⁶⁰ Consignado en la página última del documento “Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica”.

derechos y garantías individuales; y segundo, especificó su forma de gobierno bajo el principio de soberanía. La misma fue aprobada en forma democrática con representación de las municipalidades y grupos organizados de la entonces provincia de Costa Rica, un elemento que permeará el desarrollo futuro y hasta el presente de la institucionalidad costarricense.

Con posterioridad el país se vio envuelto en aspectos propios de la política centroamericana, los cuales representaron el momento histórico en que se empezaba a gestar la independencia de Méjico y del resto de estados centroamericanos. El gobierno mejicano percibió al ser cabeza visible de la región centroamericana durante la colonia, que podría mantener ese territorio como parte de una república libre y soberana, proyecto que fracasó desde sus inicios¹⁶¹. La incorporación de Costa Rica a Centroamérica tuvo eco en la clase política del país, la cual participó activamente en la Asamblea Constituyente del 22 de noviembre de 1824, la cual decretó la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica, institución que le permitió a Costa Rica contar con su propia legislación de autogobierno¹⁶². Ello facilitó la aprobación de la Ley fundamental del Estado de 25 de enero de 1825, como marco jurídico del país. Conviene señalar que durante el período posterior a la independencia del Reino Español, el país experimentó situaciones de inestabilidad, lo cual incluyó dos situaciones extremas, primero la Guerra de la Liga, y segundo la invasión militar de Francisco Morazán, quién pretendía la restauración de la República Centroamericana.

En marzo de 1834 se aprobó la Ley de la Ambulancia durante la administración de gobierno de José Rafael de Gallegos y Alvarado (1833-1835), la cual señaló que la Presidencia del país debía rotarse entre las ciudades de Cartago, San José, Heredia y Alajuela.¹⁶³ Ello permitió que el gobierno funcionara en la ciudad de Alajuela en ese mismo año y fue extensiva hasta agosto de 1835 cuando fue trasladada a San Juan del Murciélago (hoy el cantón de Tibás). Durante esta administración de gobierno se aprobó la Ley N° 15 del 8 de mayo de 1833 la cual autorizó concesiones por una extensión de tierras de una caballería para las personas

¹⁶¹ El Imperio Mejicano bajo la jefatura de Agustín de Iturbide tuvo una muy corta duración entre mayo de 1822 y marzo de 1823. Fernández, R. La Cartilla Histórica de Costa Rica, página 72 . San José Librería Lehman, 1927.

¹⁶² Durante el período de noviembre de 1824 y hasta la disolución de la Federación en febrero de 1839 fecha en que concluyó la Presidencia del General Francisco Morazán, la región centroamericana estuvo afectada por la inestabilidad política y situaciones de conflicto particularmente por grupos pertenecientes a Guatemala, El Salvador y Honduras. Fernández, R. Op. Cit., página 76.

¹⁶³ José Rafael de Gallegos y Alvarado. <https://sinabi.go.cr/diccionariobiografico/biografias/357.html>

que decidieran trasladarse a la zona de Sabana Larga. Además, el Congreso le concedió el nombre de Atenas a la población de vecinos asentada en ese caserío¹⁶⁴.

La Ley de la Ambulancia generó tensiones entre las dirigencias políticas de las ciudades de Cartago, San José, Heredia y Alajuela hasta que la misma fue derogada durante la gestión de gobierno de Braulio Carrillo en agosto de 1835, pero ello provocó un alzamiento armado de la dirigencia política de Alajuela y Cartago conocido como la Guerra de la Liga, el cual fue neutralizado por la “Milicia de San José” dos semanas después de iniciada y que justificó el traslado de la ciudad capital a San José¹⁶⁵. El 27 de mayo del año 1838, Braulio Carrillo encabezó un golpe militar exitoso contra el Jefe del Estado de Costa Rica, Lic. Manuel Aguilar Chacón (1837-1838) y el 14 de noviembre de ese mismo año emitió un Decreto que declaró a Costa Rica como un “Estado libre e independiente” y fuera de la República Federal de Centroamérica. Su gobierno fue ilustrado y permitió sentar las bases para el Estado Costarricense; sin embargo, centralizó el poder en el gobierno nacional en demérito de los gobiernos municipales.

A nivel doméstico el país continuó con el proceso de unificar un gobierno nacional que fue propio de las ciudades del Valle Central y de Cartago. La gestión de Braulio Carrillo terminó el mes de abril de 1842 cuando fue depuesto por Francisco Morazán quién invadió Costa Rica con el propósito de iniciar un proceso militar y político para restituir la Federación Centroamericana. Para ello derogó la Ley de Bases y Garantías aprobada durante la administración de Braulio Carrillo y puso en vigencia la Constitución de 1825. Los esfuerzos de Morazán por controlar al país y utilizarlo como base para la instauración de la Federación de Centroamérica fueron obstaculizados por los levantamientos de grupos armados de Alajuela y San José. El 15 de setiembre de 1842, cinco meses después de su llegada a Costa Rica, fue fusilado en el parque central de San José¹⁶⁶.

Con la caída de Morazán se inicia un período de inestabilidad política que llegará hasta el año 1848, durante el cual habrá 5 golpes contra el Estado y se aprobarán dos Constituciones

¹⁶⁴ En 1833, vecinos de Sabana Larga, presentaron ante la Asamblea Constitucional del Estado Libre de Costa Rica, una solicitud para establecer una ermita, que ofrecen cubrir los costos de su atención; así como proponían ceder una caballería de terrenos para las personas que decidieran ubicarse en la nueva población. Petición que lograron al promulgarse la Ley No. 15 del 8 de mayo del mismo año. Ver sección de Historia de la Municipalidad de Atenas.

¹⁶⁵ Fernández, R. Op. Cit., página 77.

¹⁶⁶ José Francisco Morazán Quezada fue presidente de la República Federal de Centroamérica la cual fue aprobada por los países de la región en 1823. Su gestión duró hasta 1839 cuando la unión regional se disolvió. A pesar de ello Morazán fue electo Presidente de El Salvador y desde esa posición inició acciones para restaurar la Federación Centroamericana, pero fue derrocado en 1840. Dos años después invadió Costa Rica para continuar con ese propósito, pero fracasó y fue fusilado en San José, el 15 de setiembre de 1842. Fernández, R. Op.Cit., páginas 81 y 82.

Políticas en los años de 1844 y 1847 y seis Jefes de Estado.¹⁶⁷ A pesar de esos problemas, el Congreso de la República con fecha 30 de agosto de 1848 aprobó la declaratoria de Costa Rica como un país independiente y soberano y un mes después autorizó su bandera y el escudo de armas de la república. A fines de 1849 llega al poder Juan Rafael Mora Porras, cuyo gobierno estará apoyado por la elite económica del país y se inicia un largo período de estabilidad política reflejando un “Estado Oligárquico” y el inicio de un modelo agroexportador basado en la producción y exportación de café. Su impacto fue grande en la evolución del país pues promovió la centralización del Poder Ejecutivo en la conducción del país y el desarrollo de una economía agroexportadora, modelo de organización que se consolidará en ese siglo y llegará hasta mediados del siglo XX. Durante la gestión del Presidente Mora Porras y con fecha 1° de marzo de 1850, las autoridades eclesiásticas de la Santa Sede aprobaron finalmente la creación de la Diócesis de Costa Rica, lo cual representó la separación del país en lo religioso de la Diócesis de León en Nicaragua¹⁶⁸.

Conviene señalar que en el período inmediato a la independencia, la agricultura del país ya presentaba una distribución territorial específica. El valle del Guarco se había especializado en la producción de verduras y hortalizas; San José con la producción de café, Heredia producía granos y Alajuela mostraba pequeñas plantaciones de caña de azúcar y actividades de ganadería.¹⁶⁹ Sin embargo, lo relevante en el plano económico fue la producción minera de los Montes del Aguacate y la producción de café en toda la Meseta Central. Sobre lo primero, se señala que la explotación minera de los Montes del Aguacate en el territorio ateniense y de San Mateo fomentará la creación del asentamiento humano de Mineral, la concentración de trabajadores en el área minera y lo más importante, exportaciones importantes de oro hacia Europa y Estados Unidos durante el período 1820-1846, así como la emisión de moneda de oro local durante los primeros veinticinco años de vida independiente de la nación.¹⁷⁰

Sobre lo segundo y de mayor relevancia, la agricultura del café adquirió importancia en la región occidental del Valle Central incluyendo el cantón ateniense durante la segunda parte del siglo diecinueve. El historiador Jorge León señala sobre el particular lo siguiente, *“La expansión del área bajo café continuó durante toda la segunda parte del siglo XIX,*

¹⁶⁷ Fernández, R. Op. Cit., páginas 81-84

¹⁶⁸ Juan Rafael Mora fue un empresario de San José que desempeñó la Presidencia de la República durante el período 8 de mayo de 1849 – 14 de agosto de 1859. Fue un presidente popular y las personas lo llamaban Don Juanito. Fernández, R. Op. Cit., página 86.

¹⁶⁹ Molina Jiménez, Iván. Del Legado Colonial al Modelo Agroexportador. Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica N° 19, página 15. UCR. Editorial UCR 2014

¹⁷⁰ *“La minería que tuvo su epicentro en los Montes del Aguacate se desplegó entre 1821 y 1843 y, al calor de su fiebre, se erigió en San José, la Casa de Moneda, la cual financió en pequeña escala a los mineros”*. Ibid, página 13

extendiéndose del núcleo anterior alcanzado a finales de la década de 1850, para proyectarse en forma de una franja que primero se dirigió al oeste de Alajuela, hasta llegar a San Ramón en el extremo oeste del valle...una agricultura mixta de café, granos y caña para panela en el Valle oeste, acompañada con algo de ganadería (había aún mucha tierra disponible)".¹⁷¹

Debe señalarse que la caficultura fue una actividad impulsada por el Estado desde principios del siglo diecinueve. Con fecha 18 de junio de 1803, el gobernador Tomás Acosta aprobó la política que señalaba *"que los que de aquí en adelante se dediquen al cultivo del café...no paguen diezmos ni ningún derecho en el término de diez años, cuyo tiempo empezará a contar desde la primera cosecha"*¹⁷², la cual promovió su cultivo particularmente en los territorios del Valle Central. El historiador Molina sugiere que la actividad cafetalera se transformó en un capitalismo agrario, dado que el desarrollo del cultivo privatizó la tierra e incentivó una fuerza laboral asalariada de campesinos minifundistas que complementaban ingresos propios con el trabajo en lo ajeno¹⁷³.

El modelo de producción cafetalero permitió la coexistencia de la pequeña finca con la gran hacienda facilitando el surgimiento de una clase terrateniente y del trabajo asalariado de los pequeños productores para complementar sus propias rentas. Las exportaciones por el puerto de Puntarenas, al principio fueron pequeñas, señalándose que para el período 1840-1842 fueron inferiores a los 2.000 quintales, aumentaron a un poco más de 6.000 quintales en 1845 para luego estabilizarse en el rango de 6.000-8.000 quintales en el período 1846-1858. Se hace la excepción en relación con los años 1848, 1857, 1859 y 1860, en los cuales la producción superó la cantidad de 8.000 quintales¹⁷⁴. Eventualmente la actividad cafetalera aportó importantes rentas al erario y así en la década de 1850-1860 durante la administración de Juan Rafael Mora Porras, el gobierno experimentó un importante superávit, el cual destinó a la construcción de infraestructura que incluyó mejoras a la carretera nacional a Puntarenas, el Hospital San Juan de Dios, el Palacio Nacional y la Fábrica Nacional de Licores. Además, el gobierno concedió tierras a las personas que desearan cultivarla.

¹⁷¹ León, Jorge. Historia Económica de Costa Rica en el Siglo XX. Tomo II. La Economía Rural. Universidad de Costa Rica. IICE-CIHAC, 2012, páginas 43 y 44.

¹⁷² Estrada, L. Biografía de Tomás de Acosta. Real Academia de la Historia. <http://dbe.rah.es/biografias/4986/tomas-de-acosta>

¹⁷³ Molina señala que "la mano de obra para labrar los plantíos del grano de oro provino de los pequeños productores de café. Op. Cit., página 17.

¹⁷⁴ Op. Cit., gráfico N° 1, página 16.

Bajo el modelo agroexportador de café, el importador británico adelantaba el pago de la cosecha. El exportador a su vez financiaba al productor de café, con un adelanto de dinero que se liquidaba contra entrega del café producido. Este avío no conllevaba pagos por concepto de intereses, pero era muy estricto en la liquidación. De no cumplir con su compromiso el productor debía pagar altas multas y en el caso extremo pena de cárcel¹⁷⁵. El creciente comercio del café con Inglaterra conllevó una mayor complejidad en la forma de hacer negocios en el país. Se formaron compañías económicas en la agricultura y otras áreas como la ganadería, comercio, etc. A partir de 1830 empiezan a registrarse nuevas compañías: 4 en 1839 y 1842, 6 en 1845, 11 en 1848, 12 en 1851, 15 en 1854 y 11 en 1857.¹⁷⁶

La rápida expansión del negocio de café promovió una creciente monetización de la economía local. La expansión de su producción requirió de inversiones constantes y ello revaloró el valor de las tierras del Valle Central y de la mano de obra empleada en su producción y beneficiado, situación que se manifestó en aumentos de precios de estos factores productivos. La mano de obra se encareció debido a su relativa escasez y de que los agricultores tenían sus propios fundos para el autoconsumo familiar. En lo relativo al valor de las tierras de producción se manifestaron dos situaciones: primero, las más valiosas se localizaron en la Meseta Central; y segundo las fincas de mayor extensión se ubicaron en las zonas de reciente colonización en torno a las pequeñas explotaciones familiares para acceder a sus excedentes de mano de obra¹⁷⁷. Para el año de 1850 se localizaron en San José 225 fincas de café con una extensión total de 1.728 manzanas, con un promedio de aproximadamente 8 manzanas por finca, en las áreas de San Vicente, San Juan, La Uruca, Guadalupe, San Pedro, San José, Zapote, Curridabat, San Francisco, Desamparados, Alajuelita, Hatillo, Escazú y Pavas. Molina señala que *“el grueso de la producción, sin embargo, se concentraba en plantíos cuyo tamaño oscilaba entre 10.000 y 49.000 cafetos y en haciendas cuya extensión iba de 10 a 49 manzanas”*¹⁷⁸.

Para fines del siglo diecinueve, la producción cafetalera ya estaba asentada firmemente en la Meseta Central y se contaba de acuerdo con el Censo Agropecuario del 1905, con 241 beneficios para el procesamiento de la producción de café fruta de esta región. La información estadística de este censo presentó la siguiente distribución territorial de los beneficios de la Meseta Central: Heredia, 78 beneficios, Alajuela, 64 beneficios; San José,

¹⁷⁵ Op. Cit., página 18

¹⁷⁶ Op. Cit., gráfico N° 2, página 21.

¹⁷⁷ Op. Cit., página 25

¹⁷⁸ Op. Cit., página 27

58 beneficios; y Cartago, 41 beneficios¹⁷⁹. El cantón ateniense reportó tres beneficios de café del tipo de segunda clase movidos por vapor/ agua, los cuales se localizaron en Candelaria y Jesús¹⁸⁰, lo cual muestra el avance de la caficultura en el cantón de Atenas para fines del siglo diecinueve y principios del veinte.

En el plano político, el hecho de mayor relevancia del siglo diecinueve después de la independencia de España en el año 1821 fue la guerra contra los filibusteros de William Walker en 1856. El historiador Juan Rafael Quesada señala que *“la experiencia histórica más significativa de Costa Rica es la Campaña de 1856-1857...ella forjó la nacionalidad costarricense, por ser un esfuerzo colectivo que sustituyó la lucha por la independencia como unificadora de los sentimientos grupales”*.¹⁸¹ Este conflicto tuvo su origen en las elecciones celebradas en Nicaragua en el año 1854, en las cuales el partido liberal de los leoneses fue derrotado. El jefe de los liberales de apellido Castellón hizo un arreglo con el abogado William Walker un mercenario norteamericano para que le ayudara con la Falange Americana para tomar el poder por la fuerza en ese país. Ese arreglo justificó que el grupo armado de Walker invadiera Nicaragua en 1855 y depusiera al presidente Fruto Chamorro y se convirtiera en presidente de ese país. Sin embargo, el propósito de Walter era la conquista de Centroamérica lo cual le fue informado al presidente costarricense Don Juanito, quién de inmediato convocó al Congreso de la República para que conociera de los peligros que amenazaban al país.¹⁸²

Con fecha de febrero de 1856, el Congreso autorizó al presidente Mora Porras para que formara un ejército de 9.000 hombres y le asignó un presupuesto de 100.000 pesos. El conflicto armado se inició en marzo de ese mismo año con la batalla de Santa Rosa en el norte de la provincia de Guanacaste, lo cual le permitió al ejército costarricense marchar con poca oposición hasta la ciudad de Rivas donde el 11 de abril ocurrió la batalla más sangrienta del conflicto.¹⁸³ De inmediato se desató la epidemia del Cholera que ya estaba en Nicaragua, situación que conllevó un estancamiento de las acciones bélicas de ambos

¹⁷⁹ La distribución geográfica de las plantas de beneficiado corresponden al año 1900. Román, José G. El Beneficiado del Café. Fue un factor de contaminación en la segunda mitad del siglo XIX?. Revista Electrónica de Historia, UCR. Vol.4, N° 2, Noviembre 2003 – Marzo 2004. Cuadro N° 5, página 25.

¹⁸⁰ Naranjo, Carlos. Los sistemas de beneficiado del café costarricense. 1830-1914. Revista de Historia, N° 55-56. Enero-Diciembre, 2007, pp 39-71. Datos tomados del Censo Comercial 1907-1908.

¹⁸¹ Quesada, Juan Rafael. La Guerra contra los Filibusteros y la Nacionalidad Costarricense. UCR. Revista Estudios N° 20, 2007, página 61.

¹⁸² Fernández, R. Op. Cit., páginas 87 y 88.

¹⁸³ Fernández, R. Op. Cit., página 89. El historiador Quesada señala que previo a la llegada de los filibusteros a Nicaragua, el país ya contaba con un pequeño ejército bien equipado de armamento. Al respecto indica que “En realidad desde la segunda administración de Braulio Carrillo (1838-1842) la institución militar entró en un período de crecimiento sostenido. Luego, con Juan Rafael Mora, la profesionalización del ejército avanzó sustantivamente. Quesada. J.R., Op. Cit., p.70.

grupos y el retiro de las tropas costarricenses.¹⁸⁴ La guerra contra los filibusteros unió a las repúblicas centroamericanas, las cuales enviaron tropas a Nicaragua para apoyar el esfuerzo costarricense, hasta que finalmente el 1° de mayo de 1857, William Walker firmó su capitulación en la ciudad de San Juan del Sur, con la intervención del comandante del barco de guerra norteamericano Saint Mary¹⁸⁵

Una década después de la guerra contra los filibusteros, el país logró reformas en su sistema político con las Constituciones de 1869 y 1871, en las cuales se autorizó que únicamente la capital de cada provincia tendría su propia municipalidad. Sin embargo, durante la gestión del Presidente Vicente Herrera Zeledón (1876-1877) se promovió una reforma a la Constitución de 1871, mediante la cual se restableció a *“las corporaciones municipales en las cabeceras de cantón”*¹⁸⁶, lo cual permitió restablecer la autorización del Decreto XXX de 7 de agosto de 1868, mediante el cual se autorizó la creación de la municipalidad del cantón de Atenas. Vladimir de la Cruz señala que *“la Constitución Política de 1871 se irguió como el marco de desarrollo de la institucionalidad nacional...fue la base para que los diputados constituyentes redactaran la actual constitución...esto ha hecho que algunos juristas todavía consideren proyectada la Constitución de 1871 hasta nuestros días”*¹⁸⁷. Con la aprobación de esta Constitución, el país logró avanzar con estabilidad en su desarrollo político y económico por el resto del siglo diecinueve.

1.7. La explotación aurífera de los Montes de Aguacate y la construcción del camino de carretas, 1820-1871

El territorio ateniense experimentó tres eventos positivos durante el siglo diecinueve que promovieron un aumento importante de su población: primero, la explotación minera en su territorio de los montes del Aguacate (1820-1844), cuya producción aurífera le permitió al país contar con una capacidad exportadora importante por dos décadas y para Atenas la construcción del caserío de Mineral contiguo a las minas. Segundo, a mediados del siglo, la producción cafetalera del país requirió de la construcción del Camino de Carretas, el cual cruzó de norte a sur el territorio ateniense y favoreció la apertura de negocios de sesteo

¹⁸⁴ Fernández, R. Op. Cit., página 90.

¹⁸⁵ Fernández, R. Op. Cit., página 95

¹⁸⁶ Trejos, X. Guía de Fuentes para la Historia de Costa Rica anteriores al Siglo XX. Departamento Documental, Archivo Nacional de Costa Rica. 1987, página 79.

¹⁸⁷ De la Cruz, Vladimir. El 70 aniversario de la Constitución Política. La República, octubre 30, 2019. <https://www.larepublica.net/noticia/el-70-aniversario-de-la-constitucion-politica>

para boyeros y viajeros. Finalmente, el efecto demostración del café que se cultivaba en los terrenos de San José y Heredia resultó en la producción de nuevos cafetales en el territorio alajuelense incluyendo Atenas.

1.7.1. La minería de los Montes del Aguacate, 1820-1843

La explotación de oro en los Montes del Aguacate se desarrolló en el territorio compartido por los actuales cantones de San Mateo y Atenas, actividad que fue responsabilidad de empresarios privados durante el período 1821-1846. José Santos Lombardo y José Rafael de Gallegos fueron dueños de la primera mina “La Sacra Familia” en el área de los Montes del Aguacate, en el año 1820. Dos minas de importancia por el valor del oro extraído en los montes del Aguacate: la mina Los Castro denunciada en 1822 cuya producción de oro fue estimada en dos millones de pesos oro durante el período 1835-1840; y la mina “Los Oreamuno” que produjo utilidades netas de 300.000 pesos en el año 1832. Otra mina importante fue La Minita la cual tenía una veta de oro importante, la cual generó una fortuna importante para sus dueños en el año 1847 Se registraron 176 denuncios de minas y 290 personas denunciantes de dichas minas a lo largo del período 1821-1831. Se estima que la población minera fue de 400 personas, los cuales dieron origen a un asentamiento llamado Mineral y que posteriormente fue rebautizado como el distrito de Jesús. El oro se exportó a Europa y Estados Unidos y llegó a representar en los años treinta entre un 45% y un 48% de las exportaciones del país, además permitió la emisión de moneda y fue factor determinante del desarrollo nacional.¹⁸⁸

El historiador Víctor Acuña define la explotación minera realizada en los Montes del Aguacate como una importante actividad económica para el momento histórico que vivía el país a lo largo del período 1821-1843, señalando que *“al calor de su fiebre, se erigió en San José, en 1824, la Casa de La Moneda, la cual financió en pequeña escala a los mineros a partir de 1829. La actividad minera contribuyó a la monetización de la economía y a la dinamización del mercado interno. El mineral del Aguacate se convirtió en un importante consumidor de la fuerza de trabajo y de los víveres que la Meseta Central suministraba”*¹⁸⁹. Carlos Araya en su estudio sobre la minería costarricense relata que el descubrimiento de oro fue circunstancial. Fray Nicolás García Obispo de Nicaragua¹⁹⁰ visitó el territorio

¹⁸⁸ Araya, C. *La Minería en Costa Rica (1821-1943)*, UNA. Revista de Historia N°2, enero 1976. Ver la descripción del desarrollo inicial de la minería en los cantones de Atenas y San Mateo, página 85, 86 y 87- También los datos de exportaciones de oro para los años 1829-1836 en página 106.

¹⁸⁹ Acuña, Víctor Hugo y Iván Molina. *Historia Económica y Social de Costa Rica, 1750-1950*. Editorial Porvenir, San Pedro de Montes de Oca. 1991., página 77.

¹⁹⁰ Nicolás García Jerez nació en Murcia en 1757 y fue ordenado sacerdote de la Orden de Predicadores. Fue nombrado Obispo de Nicaragua y Costa Rica en 1810 y realizó su visita pastoral a Costa Rica en 1815

costarricense en 1815 y a su paso por los Montes de Aguacate observó y recogió “piedras minerales”, las cuales fueron examinadas a su llegada a Cartago descubriendo su contenido aurífero.¹⁹¹ Este autor señala que *“la actividad minera tuvo su epicentro en los Montes del Aguacate, zona de serranía por la cual pasaba el camino que unía el Valle Intermontano con el puerto de Puntarenas. Los cerros se levantaban en los actuales cantones de Atenas y San Mateo, siendo los únicos explotados en la primera mitad del siglo diecinueve, situados a una altura de 1.128 metros sobre el nivel del mar”*¹⁹².

Un miembro de la comitiva del Obispo Nicolás García fue José Santos Lombardo hermano por línea materna de José Rafael de Gallegos quién denunció la primera mina “La Sacra Familia” en el área de los Montes del Aguacate, en el año 1820. En sus inicios las minas fueron de propiedad local y se cuentan entre sus propietarios las siguientes personas y familias: José Rafael de Gallegos, Jefe de Estado en el período 1833-1835; Demetrio Iglesias, familiar del presidente Rafael Iglesias Castro, Francisco María Iglesias, Vicepresidente; los hijos del expresidente Julio Acosta García; otras personalidades como el Bachiller Rafael Francisco Osejo, Miguel Bonilla, los hermanos Oreamuno, y José Joaquín Mora, para citar los más importantes¹⁹³. La tabla siguiente presenta información sobre 176 denuncios de minas presentados en el Libro de Denuncios del Gobierno, así como de 290 personas denunciantes de dichas minas a lo largo del período 1821-1831¹⁹⁴.

Tabla 11. Número de Denuncios y Denunciante de Explotación de Oro en los Montes del Aguacate, 1821-1831.

Año	Número de Denuncios	Número Denunciante
1821	4	8
1822	31	63
1823	23	42
1824	17	23
1825	40	58
1826	10	12
1827	15	24
1828	15	25
1829	5	7
1830	7	15

¹⁹¹ Araya, C. Op. Cit., página 86.

¹⁹² Araya, C. Op. Cit., página 85.

<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/view/11925/16444>

¹⁹³ Kussmaul, Siegfried. Publicaciones de Principios del Siglo XX sobre las Minas de Oro en Costa Rica. Revista Geológica de América Central, 36 Especial, 2007, página 118

¹⁹⁴ Araya, C. Op. Cit., página 88

Año	Número de Denuncias	Número Denunciantes
1831	9	13
TOTAL	176	290

Fuente: Fernández Guardia. Libro de Denuncias. Citado por Carlos Araya Pochet en su artículo La Minería en Costa Rica (1821-1843), página 88.

La explotación minera de esa época fue muy rudimentaria y no se utilizaban las máquinas trituradoras desarrolladas en Inglaterra, las cuales representaban una tecnología de mayor productividad. Los mineros locales emplearon la tecnología de amalgama de mercurio desarrollada en las minas de México y Perú¹⁹⁵. Para solventar el problema de especialistas en el campo de la minería, el gobierno promovió la inmigración y se ofrecieron incentivos a ingenieros de minas y especialistas interesados en venir a Costa Rica durante este período. Las siguientes personas que ingresaron al país y destacaron en el proceso de la minería de los montes del Aguacate fueron: Mateo Urandurraga (España), John Gerard y Ricardo Trevithick (Inglaterra), Carlos Merz y Juan Barth (Alemania), Santiago Millet (Francia), Domingo Mattei, Mateo Bertora, Carlos Volio y Ángel Franceschi (Italia).¹⁹⁶

Las minas de los Montes del Aguacate funcionaron a lo largo del período de dos décadas entre 1821 y 1842 y cuando la producción superficial se acabó las minas fueron cerradas. Kussmaul señala que los costarricenses no poseían la tecnología apropiada para la explotación de las minas de oro, la cual se caracterizaba por ser ineficiente ya que sólo se recuperaba cerca del 30% del oro presente en la veta. Menciona que *“la explotación de las vetas se llevó a cabo de manera rudimentaria, sólo se sacaron los minerales cerca de la superficie y al profundizarse, los pozos y túneles se inundaron con agua por lo cual terminaron de explotarlos. Para separar el oro se molía el material de veta en un molinete o rastra y el oro se recuperaba por amalgamación sobre planchas de cobre cubiertos con mercurio y posterior evaporación del mercurio en un horno”*¹⁹⁷.

Se estima que la población que trabajó en las minas de los Montes del Aguacate fue de más de 400 personas, los cuales se localizaron en un asentamiento llamado Mineral, el cual fue

¹⁹⁵ Araya, C. Op. Cit., página 91

¹⁹⁶ El historiador León Sáenz señaló el siguiente comentario sobre las tecnologías de explotación del oro en las minas del Aguacate, *“Algunos mineros como Espinach y Barth si utilizaron maquina trituradoras movidas por agua; Trevithick trajo consigo de Perú máquinas de vapor que se usaron para bombear agua de los túneles de las minas. Este último, ingeniero inglés, diseñó una de las primeras locomotoras funcionales construidas en Inglaterra, antes de venir a América, primero a Perú (1816) y luego a Costa Rica (1823)”*. Ver León, Jorge. Historia Económica de Costa Rica en el Siglo XX. Tomo II. La Economía Rural. Universidad de Costa Rica. IICE-CIHAC, 2012.

¹⁹⁷ Kussmaul, S. Op. Cit., página 119.

posteriormente rebautizado como el distrito de Jesús.¹⁹⁸ En el área minera surgieron otros asentamientos que se ubicaron en los sitios de Boca del Monte, Estanquillos, La Unión y Desmonte¹⁹⁹, que actualmente son parte de los cantones de Atenas y San Mateo. El oro se exportó a Europa y Estados Unidos y llegó a representar en los años treinta entre un 45% y un 48% de las exportaciones del país, además permitió la emisión de dinero local y fue factor determinante del desarrollo nacional²⁰⁰. Sobre esto último, Kussmaul señala que *“En 1824 el gobierno de Costa Rica autorizó el acuñamiento de oro, y las primeras monedas en oro y cobre fueron acuñadas en el año 1828 en los Horcones, cerca del río Grande”*.²⁰¹ La minería del oro de los Montes del Aguacate fue una importante actividad económica para el momento histórico que vivía el país, a lo largo del período 1821-1843 y no hay duda de que la historia ha sido parca en reconocer el aporte del cantón ateniense en el desarrollo temprano de la sociedad costarricense.²⁰²

1.7.2. El camino de carretas y los sesteos de Atenas, 1844-1871

La primera vía de comunicación terrestre del país fue la que utilizaron los conquistadores Cavallón y Vázquez de Coronado en la segunda parte del siglo XVI y que facilitó el tráfico de personas y mercancías entre la villa de Cartago y la frontera con Nicaragua. Se trataba de una vereda que era usada principalmente durante la temporada seca por caballos y bestias de carga como las mulas. Durante el período de invierno, lo intenso de las lluvias y lo caudaloso de los ríos hacían casi imposible su tránsito, especialmente en las partes elevadas del terreno. Esta vía salía de Cartago hasta el Río Grande/ Atenas y luego continuaba hasta Orotina/ Esparza para salir por Guanacaste hacia la frontera con la provincia de Nicaragua. El camino se denominó “Camino de Mulas” por el uso intensivo de recuas de mulas para el transporte de mercancías entre Cartago y el resto de las provincias de Centroamérica.

Este camino fue ampliado por el Gobernador Gonzalo Vázquez de Coronado a principios del siglo diecisiete, con el propósito de facilitar el tránsito de personas y mercancías desde Cartago hasta la frontera de la provincia de Panamá y poder acceder a las importaciones provenientes de España, que se comercializaban en la Feria de Portobelo, así como para el envío de productos locales y los pagos de impuestos a la Corona española. Amador señala que *“Esta ruta colonial se abre ya por el año de 1601, cuando gobernaba Gonzalo Vázquez*

¹⁹⁸ El Censo de 1864 reportó una población para el cantón de Atenas con el siguiente detalle por caseríos: Atenas, 569 personas, Concepción y Santiago, 805, Candelaria y Ángel, 489, Mercedes y San José, 908, y Mineral 404 personas. Censo de la República de Costa Rica, Noviembre 27, 1864

¹⁹⁹ Kussmaul, S. Op. Cit., página 118

²⁰⁰ Ibid, página 118

²⁰¹ Kussmaul, C. Op. Cit., página 116

²⁰² Ver León, Arroyo y Montero (2016), La industria en Costa Rica en el siglo XX, Capítulo VII, Desarrollo estructural y tecnológico de las primeras industrias 1820-1950.

de Coronado hijo del conquistador. Fue la Real Audiencia de Guatemala la que le ordenó hacerlo con el objeto de comunicar Cartago con el Reino de Tierra Firme”²⁰³. Su extensión aproximada en el territorio costarricense fue de 630 kilómetros y conectaba la frontera norte nicaragüense con la frontera sur de Panamá pasando por la Meseta Central.²⁰⁴.

El Camino del Aguacate fue utilizado para el transporte de oro desde los Montes del Aguacate y permitía la salida de personas y la producción de oro desde el actual punto de Desmonte para juntarse con el Camino de Mulas. Sin embargo, al término de la actividad minera, a partir del año 1844 la Sociedad Económica Itinerante realizó ajustes para acortarlo y facilitar el transporte del café hacia los mercados internacionales. Esos cambios se realizaron en los cantones de Atenas y San Mateo: primero, se eliminó parte del viejo camino conocido como Puente Don Matías en Atenas y se juntó con el camino actual en Los Ángeles (Atenas); y segundo se eliminó el paso “Alto Del Monte – Desmonte”. Ello le permitió al país contar con un camino permanente desde San José pasando por Alajuela y Atenas para bajar a Orotina y luego a Caldera para el transporte de café tanto en verano como en invierno desde el Valle Central hasta el puerto de Puntarenas.²⁰⁵

En ese contexto, la Carretera Nacional experimentó un tráfico intenso de personas y productos hasta la construcción del Ferrocarril al Atlántico que fuera iniciada en el año 1871, cuando las exportaciones del país se reorientaron hacia el puerto de Limón.²⁰⁶ El historiador Quesada señala que “entre el mes de enero y el mes de abril de cada año, miles de carretas transportaban el café hacia el puerto de Puntarenas”²⁰⁷. El Instituto de Café de Costa Rica señala en su estudio sobre la historia de la caficultura costarricense que “con la conclusión del camino a Puntarenas, en 1846, que revolucionó el comercio del café ya que permitió sustituir las mulas por carretas, el grano se constituyó en el único producto de exportación de Costa Rica, hasta 1890 y en el pivote de la economía nacional. Durante este

²⁰³ Amador Z., V. E. (1). El Camino de Mulas en Costa Rica y Panamá. *Revista Geográfica De América Central*, 1(7-8), 75-94. Página 77. Recuperado a partir de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2917>, página

²⁰⁴ El Camino de Mulas en “Mi Costa Rica de Antaño”. <https://micostaricadeantano.com/2018/10/26/el-camino-de-mulas/>.

²⁰⁵ El historiador Jorge León Sáenz señaló el siguiente comentario sobre el camino del Aguacate: “El camino por el Aguacate existía desde al menos mediados del siglo XVIII, y era el mismo Camino Real. Los cambios en la ruta por el Monte del Aguacate fueron varios durante el periodo de 1840-1846 y efectivamente se encontró una ruta más corta que funcionó hasta mediados del siglo XX”. Entrevista personal con el historiador Jorge León. Febrero 2022.

²⁰⁶ Ver el artículo “El Ferrocarril al Atlántico en Costa Rica, 1871-1874” del historiador de la Universidad Naciona, Jeffrey Casey Gaspar”, el cual describe el proceso histórico de contratación de fondos y la construcción del ferrocarril al Atlántico. Anuario de Estudios Centroamericanos Vol.2, 1976

²⁰⁷ Quesada, R.M. (1983). *Ferrocarriles Y Crecimiento Económico: El Caso De La Costa Rica Railway Company 1871 – 1905*. Estudios Centroamericanos. N. 9, p. 87-119.

período su cultivo se extendió a tierras del Occidente del Valle Central, aptas para el cultivo por sus características de topografía y clima y conexión con esa carretera por caminos secundarios”²⁰⁸.

Durante el siglo diecinueve, el cantón ateniense disfrutó una posición de centralidad en una red de caminos desde cantones vecinos como Palmares, Grecia, Naranjo y San Ramón que comunicaban con la Carretera Nacional para el transporte del café al puerto de Puntarenas.²⁰⁹ Como resultado de la red vial que cruzó el espacio ateniense y del transporte del café en las caravanas de carretas, ello facilitó el desarrollo de la caficultura local en los distritos de San José, San Isidro y Jesús y el establecimiento de negocios de hospedaje y de alimentación para los miles de boyeros y viajeros que cruzaron su territorio durante este período de la historia costarricense.

1.8. El desarrollo institucional del cantón de Atenas en el siglo diecinueve

El desarrollo institucional del territorio ateniense se inició en el siglo diecinueve con la Ley N° 15 del 8 de mayo de 1833, aprobada durante la administración del presidente José Rafael de Gallegos y Alvarado, la cual autorizó la construcción de la ermita de Sabana Larga dedicada a San Rafael Arcángel. Además, el Presidente Gallegos y Alvarado propuso cambiarle el nombre de Sabana Larga por Atenas, lo cual obedeció a su admiración por la cultura de Grecia²¹⁰. Esa misma ley autorizó la concesión de una caballería de terreno para las personas que decidieran ubicarse en la nueva población de Atenas. Para junio del año 1834, el territorio de Sabana Larga experimentó una sequía prolongada, razón por la cual su población se trasladó al sitio conocido como Poza Azul, lugar donde se asienta la ciudad de Atenas en la actualidad.

El desarrollo en infraestructura de mayor importancia para Atenas fue la construcción de la Carretera Nacional (1843-1846), la cual comunicó a las poblaciones del Valle Central con el puerto de Puntarenas y tenía el propósito principal de sustituir el transporte mulero del café por el transporte de carretas. Dada la centralidad de Atenas en el occidente del Valle Central, ello motivó la construcción de caminos secundarios con Grecia y Palmares para el transporte carretero del café producido en esos cantones hacia el puerto de Puntarenas. Esta red vial promovió la construcción local de sesteos para boyeros y bueyes, así como de áreas de albergue y alimentación.

²⁰⁸ ICAFE. Historia del Café de Costa Rica. <http://www.icafe.cr/nuestro-cafe/historia/>

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ver página web de la Municipalidad de Atenas en su sección de historia.

En el año de 1844 se aprobó el curato de la parroquia, lo cual significó que Atenas tendría un cura para el cuidado espiritual de su población. La parroquia asumió la responsabilidad para formalizar los matrimonios, defunciones y nacimientos de los nuevos atenienses, competencias propias de la iglesia durante el siglo diecinueve. Trejos señala que en lo esencial, la labor de la iglesia incluyó *“la labor pastoral de difundir el evangelio y animar espiritualmente a los fieles, administrar los sacramentos y registrarlos”*²¹¹, lo cual explica la importancia de que los habitantes de Atenas contaran con su propia parroquia²¹². Debe señalarse que la actividad minera del Aguacate (1821-1843) permitió la formación del poblado de Mineral en los montes del Aguacate, el cual posteriormente dio origen al distrito de Jesús. La tabla siguiente presenta un listado cronológico de los principales desarrollos institucionales del cantón ateniense:

Tabla 12. Cronología del desarrollo institucional del cantón de Atenas.

Periodo	Acontecimientos
1821-1846	Desarrollo de la actividad minera en los Montes del Aguacate, localizados en los cantones de Atenas y San Mateo. Fundación del poblado de Mineral que luego sería el distrito de Jesús del cantón de Atenas.
1830	Construcción edificio del cabildo ateniense por parte de la Municipalidad de Alajuela
1833	Durante la Administración José Rafael de Gallegos y Alvarado se le concede el nombre de Atenas a la población de vecinos asentada en Sabana Larga y se le autoriza para construir su ermita. La ley 15 del 8 de mayo de 1833 concede una caballería de terrenos para las personas que decidieran ubicarse en la nueva población.
1843	Se inicia la construcción del Camino de Carretas San José-Puntarenas. Atenas se convierte en un área de sesteos para el suministro de alimentos y albergues para los boyeros.
1844-1846	Se establece el Curato de Atenas. Se construye la Parroquia de San Rafael en Atenas centro.
1862- 1867	La Ley No. 22 Ordenanzas Municipales, del 4 de noviembre de 1862, definió el territorio de Atenas como una población del Cantón de Alajuela. Se le confiere el título de Villa (1867)
1868	La Ley N° 20 del 7 de agosto de 1868 definió el cantonato de Atenas procedente del cantón de Alajuela. Se construyó un nuevo templo bajo la dirección del presbítero Juan Ledezma, en un terreno donado por el señor Anselmo Arias.
1876	El 16 de diciembre de 1876, se realizó la primera sesión del Concejo Municipal de Atenas. Los regidores propietarios fueron Pedro Arias, Manuel Matamoros y Francisco Fonseca.

²¹¹ Trejos, Xinia. Parroquia San Rafael de Atenas. Guía de Fuentes para la Historia de Costa Rica anteriores al Siglo XX. Archivo Nacional de Costa Rica, página 115.

²¹² En concordancia con esas responsabilidades, la parroquia de San Rafael tiene en su archivo de consulta pública, los libros sacramentales que datan desde su fundación en 1846, en los cuales están registrados los bautismos, matrimonios, confirmaciones y defunciones de los atenienses. Op. Cit., página 116

Periodo	Acontecimientos
1879	Se inaugura la primera escuela para niñas (Libia de Saravia) del cantón. La edificación se localizó a un costado del parque. Posteriormente se construyó una escuela para varones (José Carlos Umaña) en el sitio del actual colegio.
1883	Construcción en el río Cajón de una paja de agua para la población de la Villa de Atenas
1890	Se construyó el sistema de alumbrado con faroles a 500 metros de distancia cada uno en la vía principal de la Villa de Atenas

Fuente: (1) Municipalidad de Atenas. (<https://www.atenasmuni.go.cr/index.php/about-us/historia>). La Parroquia de San Rafael. <https://parroquiasanrafael6.wixsite.com/parroquia-de-atenas/nuestra-historia>. (2) PNUD-FOMUDE. Proyecto de fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del desarrollo humano local en Costa Rica. Agosto, 2009, páginas 14 y 15.

En el año 1846 se inauguró el primer edificio de la iglesia católica de Atenas y se nombró al sacerdote Pablo Rojas de Medina para administrar espiritualmente la parroquia durante el período 1846-1856, a cuyo término fue sustituido por el padre Juan Inocente Ledezma. Bajo la gestión del padre Ledezma se impulsó la construcción de una nueva iglesia de mayor tamaño en el mismo sitio, la cual se inauguró en el año 1868.²¹³

La Asamblea Legislativa aprobó la creación del cantón de Atenas en el año 1868, con lo cual se le concedió a su población, autonomía territorial y administrativa para orientar su desarrollo.²¹⁴ El Decreto N° 30 de 7 de agosto de 1868 autorizó la creación del cantón de Atenas y de sus límites con los cantones circunvecinos de San Mateo, San Ramón, Naranjo, Grecia, Alajuela y Mora²¹⁵. El Decreto definió asimismo los siguientes distritos que integran al cantón de Atenas: Atenas, Jesús, Mercedes, San Isidro, Concepción y San José. La tabla siguiente presenta un listado de los barrios y caseríos pertenecientes a los distritos atenienses:

²¹³ *“Un nuevo templo se inauguró en 1868, en un terreno donado por don Anselmo Arias; obra que fue impulsada por el presbítero don Juan Inocente Ledezma. La edificación de la iglesia actual se inició en el año 1906 y se concluyó cuatro años después”.* Parroquia San Rafael Atenas. <https://parroquiaatenas.weebly.com/historia.html>

²¹⁴ El periodista Rafael Rodríguez refiere en su reportaje del cantón ateniense lo siguiente, *“Existe en Atenas una joya histórica: el viejo “Cabildo” construido por la Municipalidad de Alajuela en 1830, el cual se conserva todavía en buen estado”.* Revista Costa Rica de Ayer y Hoy. Año 1, número 1, página 6. Puntarenas, diciembre 1949.

²¹⁵ Decreto Ejecutivo XXX de 7 de agosto de 1868. Sistema Costarricense de Información Jurídica. División Territorial Administrativa de la República N° 20. Alfredo González Flores. Presidente Constitucional de la República de Costa Rica.

Tabla 13. División Territorial del Cantón de Atenas. Decreto XXX de 7 de agosto de 1868.

Distritos del Cantón	Caseríos según Distritos
Villa Atenas	Los Ángeles
Barrio Jesús	Sabana Larga, La Boca del Monte, Estanquillos, Escobal, Guácimos.
Mercedes	---
San Isidro	Saca de Agua
Concepción	Río Grande, La Balsa
San José	San José Norte, San José Sur, Santa Eulalia

Fuente: Decreto N° XXX del 7 de agosto de 1868.

Conviene señalar, sin embargo, que la Asamblea Nacional Constituyente con fecha 18 de febrero de 1869 aprobó la Constitución de 1869, la cual en su artículo 144 estableció que *“habrá en la Capital de cada Provincia una Municipalidad, a quién corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia”*²¹⁶, mandato que dejó sin efecto a las municipalidades cantonales, incluyendo la municipalidad de Atenas. Esa situación que inhibió la creación del Concejo Municipal en el naciente cantón de Atenas se resolvió con la reforma a la Constitución Política de 1871 aprobada a fines de 1876 que restableció a las municipalidades cantonales.

Sobre este particular Xinia Trejos, Jefa Documental del Archivo Nacional señala lo siguiente *“El 16 de diciembre de 1876, don Vicente Herrera, Presidente de la República, mediante una reforma a la Constitución de 1871, restableció las corporaciones municipales en las cabeceras de cantón”*²¹⁷. El historiador Araya Pochet comenta al respecto *“esta constitución, la de mayor vigencia histórica en nuestro país, declaraba en su primera versión que sólo existirían municipalidades en las cabeceras de provincia, lo que se amplió mediante la reforma constitucional de 1876 a todos los cantones del país. Sin embargo, no existía en la clase política, la menor voluntad de descentralización, ya que no contenía ni administrativa, ni políticamente grado autonómico real frente al poder central”*²¹⁸. Como consecuencia de la reforma constitucional de 1876, el Consejo Municipal de Atenas sesionó por primera vez, el 16 de diciembre de ese mismo año.

Los servicios básicos de la población relativos al abastecimiento de agua y de electricidad debieron esperar hasta finales del siglo diecinueve. Primero, en el año 1883, la municipalidad construyó una paja de agua en el río Cajón para el abastecimiento de la

²¹⁶ Constitución Política de Costa Rica. 15 de abril de 1869, página 283

²¹⁷ Trejos Ramírez, Xinia. *Guía de Fuentes para la Historia de Costa Rica anteriores al Siglo XX*. Departamento Documental, Archivo Nacional de Costa Rica. 1987, página 79.

²¹⁸ Araya Pochet, Carlos. *El Régimen Municipal en la Óptica Jurídico-Constitucional, 1949-1999*. <https://www.revistas.una.ac.cr>

población localizada en la villa de Atenas, sin embargo la cañería de agua potable debió esperar hasta principios del siglo veinte. Segundo, en 1890 se construyó el primer sistema de alumbrado público, el cual consistió en faroles en la calle principal de villa de Atenas y el alumbrado eléctrico de bombillos fue inaugurado hasta la administración del presidente Alfredo González Flores. Finalmente, en las últimas dos décadas del siglo diecinueve, se construyó la escuela para niñas (Libia de Saravia) y la de varones (José Carlos Umaña).

Capítulo 2

La agricultura y actividades pecuarias en el cantón de Atenas



Figura 1. La agricultura ateniense es del tipo tradicional de la Meseta Central y está fundamentada en la caficultura debido a sus buenos suelos y una altitud mayor a los 700 metros de altura. En la foto se aprecia un pequeño cafetal en su tercer año de siembra, el cual está localizado en la calle El Tanque de Sabana Larga. José Delgado y Wilson Delgado aparecen trabajando en la plantación de café. Con el permiso de su propietaria Ana Cascante.

Introducción

Las migraciones al oeste de la Meseta Central incluyendo el territorio ateniense fueron realizadas por familias campesinas en su mayoría mestizas que provenían de Cartago, Heredia y San José, a mediados del siglo dieciocho. Rojas señala que esas migraciones ocurrieron a *“lugares al oeste del Río Grande de San Ramón dando origen entre otros lugares a la comunidad de Atenas”*, lo cual permitió la formación de unidades familiares, cuyo propósito era la producción de *“el maíz, los frijoles, la caña de azúcar, la yuca, las papas, las legumbres y las frutas...así como la explotación de ganado vacuno, mular, caballar, cerdoso y aviar”*.²¹⁹ Para fines del siglo diecinueve en Atenas se introdujo el cultivo del tabaco y luego se iniciaron plantaciones de arroz, pero esas fueron actividades que luego se descontinuaron debido a los bajos precios y falta de apoyo del gobierno. La influencia del camino de carreras que atravesaba todo el territorio del cantón Ateniense y que sirvió para

²¹⁹ Rojas, Álvaro. Revista Agroindustria N° 176, febrero 1997, páginas 31-38.

el transporte de café desde el Valle Central hacia el puerto de Puntarenas influyó la siembra de café en algunas fincas del cantón.²²⁰ A paso firme pero lentamente, el cultivo del café se fue extendiendo a todos los distritos del cantón ateniense hasta convertirse en la agricultura dominante de mediados del siglo veinte, al igual que lo hizo el desarrollo de la ganadería.

El análisis de este capítulo se presenta en tres secciones: la parte primera considera una caracterización del sector agropecuario ateniense con una descripción de la organización de la producción agropecuaria del cantón. Se comentan las características del territorio en relación con su uso (urbano, bosque, pastos y cultivos agrícolas), el número de fincas agrícolas y dedicadas al cultivo de pastos con referencia al cantón y sus vecinos (Palmares, Alajuela, Grecia y Naranjo). Además, presenta información sobre el número de agricultores del sector, sus ingresos y la composición demográfica de sus familias, así como su nivel educativo y acceso a medios de información. Finalmente, comenta sobre el grado de asociación de los productores a diferentes organizaciones agropecuarias del cantón.

La sección segunda, analiza la agricultura ateniense con detalle de las siguientes agrocadenas agrícolas: café, caña de azúcar, frutales, hortalizas, granos básicos (café y frijoles) y árboles maderables. Finalmente, en la sección tercera se analiza el subsector pecuario, destacando la actividad de ganadería vacuno como la de mayor relevancia, seguida por la actividad avícola. También se analiza la actividad de producción de carne de cerdo y en menor grado de la producción de miel.

2.1. La Organización de la Producción Agropecuaria

El cantón ateniense tiene una extensión de 126,5 kilómetros cuadrados limitando al norte con los cantones de Palmares, Naranjo y Grecia y le sirve de límite el río Grande de San Ramón, al sur limita con el río Grande de Tárcoles que lo separa de los cantones de Mora y Turubares. Al este limita con los cantones de Grecia y Alajuela y al oeste limita con los

²²⁰ A principios del siglo veinte, el café todavía no era la actividad principal del cantón. Fernández menciona que *“En ese entonces, quitamos todas las otras cosas, sembrando siempre arroz y frijoles que ya se sabía que era para comer, algunos tubérculos y hortalizas, pero también comenzamos a sembrar café. Los que sembrábamos tabaco y otras cosas, ahora sembramos café...le entregábamos el café a los Peter o a los Orlich, que eran los que tenían aquí los recibidores”*. Fernández, Venancio. Campesino ateniense y productor de café. Entrevista realizada en las oficinas de Coopeatenas el 4 de octubre de 2019. En: Garro, G; Vargas, J.G; y M. López Coopeatenas en su medio siglo: Reseña sobre su evolución y aportes al desarrollo comunal. INFOCOOP, 2020.

cantones de San Mateo y Orotina con el río Concepción como límite entre estos cantones.²²¹ El territorio del cantón “se encuentra en la zona de tierras cálidas y de sequía, comprendido entre las regiones más cálidas del país. La Estación seca dura entre 4 a 5 meses, aproximadamente de diciembre a abril. El clima en general es templado y agradable ... durante el día se cuenta con clima bastante cálido, pero al ingresar la noche la temperatura baja considerablemente”.²²² Por ser un valle intermontano cercado por los Cerros de Atenas, los Cerros de Candelaria y los Montes de Aguacate, gran parte del territorio comprende suelos con pendientes importantes. Está cubierto por suelos del tipo “alfisol” definidos como los más viejos y meteorizados del país y una zona de vida del tipo “bosque húmedo tropical”.²²³

El sector agropecuario ateniense puede definirse con referencia a las siguientes actividades de producción: plantas y flores, hortalizas y tubérculos alimenticios, frutas, café, cacao y granos básicos, frutos oleaginosos, plantas medicinales, bambú y plantas trenzables, caña de azúcar, tabaco y cultivos energéticos; animales de explotación agropecuaria incluyendo huevos, polen y miel; pastos y forrajes; áreas de protección de fuentes de agua; y áreas de barbecho.²²⁴

El Ministerio de Agricultura y Ganadería clasificó el uso del territorio del cantón ateniense según la información de la tabla siguiente en cuatro áreas: primero, un uso urbano que cubre un 4,4% del territorio; segundo, un área boscosa de un 19%; tercero, el área de cultivos agrícolas corresponde a un 21% del territorio; y finalmente, el área de pastos con árboles dispersos es de un 55% del total. Esta información se presenta en kilómetros cuadrados según cada una de estas áreas de uso del territorio ateniense.

²²¹ Presidencia de la República. División Territorial Administrativa de la República.

²²² Op. Cit., Informe MAG-Agencia de Extensión Atenas, 2017 página 3.

²²³ Op. Cit., Informe MAG-Agencia de Extensión Atenas, 2017 página 17.

²²⁴ Op. Cit., Informe MAG-Agencia de Extensión Atenas, 2017, páginas 29-36.

Tabla 14. Atenas. Clasificación del suelo según su uso, 2017.

Uso de la tierra en el cantón de Atenas	Área en kms ²	Área en porcentajes
Área de uso urbano	5,6 kms ²	4,4%
Área de cultivos	26,6 kms ²	21,0%
Pastos con árboles dispersos	70,1 kms ²	55,4%
Área de bosques	24,2 kms ²	19,1%
Total	126,5 kms²	100,0 %

Fuente: MAG. Región de Desarrollo Central Occidental Agencia de Extensión Agropecuaria Atenas, 2017. Cuadro 6 en página 19. <http://www.mag.go.cr/regiones/centraloccidental/Caracterizacion-AEA-Atenas.pdf>

Complementando esa división de uso del suelo ateniense, el Ministerio de Agricultura y Ganadería clasificó este territorio con referencia a 12 áreas de recarga definidas en consideración a "*pruebas de infiltración, el tipo de suelo y las texturas, las pendientes y las condiciones climáticas*".²²⁵ Esas áreas de recarga permitieron caracterizar las zonas del territorio ateniense según el uso del suelo de la siguiente forma: dos para la zona de uso urbano; cuatro para la zona de cultivos; cuatro para la zona de pastos con árboles dispersos; y dos para la zona de bosques. La tabla siguiente incluye los porcentajes de las zonas de cultivos y pastizales según sus áreas de recarga y el tipo de infiltración de suelos. El análisis del MAG permitió determinar en primer lugar, que las zonas con media y alta infiltración representan el 66% del área de cultivos; y segundo, un 99% de los pastizales del cantón corresponden a dos tipos con baja y media infiltración.

Tabla 15. Atenas. Zonas de cultivos y pastos según uso del suelo, su área y tipo de infiltración, 2014.

Tipología	Porcentaje del Área de Cultivos y de pastizales	Tipo de infiltración
Área de cultivos (27 kms ²) según cuatro unidades de recarga ZC:	100,0%	
Tipo ZC-1	11,8 %	Baja
Tipo ZC-2	54,0%	Media
Tipo ZC-3	30,6 %	Alta
Tipo ZC-4	3,5 %	Muy alta
Pastos con árboles dispersos (70 kms ²) según cuatro unidades de recarga ZPA:	100,0%	
Tipo ZPA.1	30,3%	Baja
Tipo ZPA-2	68,7%	Media
Tipo ZPA-3	0,3%	Alta
Tipo ZPA-4	0,4%	Muy alta

Fuente: MAG. Agencia de Extensión Agropecuaria Atenas Región de Desarrollo Central Occidental, 2017. Cuadro # 9, página 21. <http://www.mag.go.cr/regiones/centraloccidental/Caracterizacion-AEA-Atenas.pdf>

²²⁵ Ibid, página 20

La tabla siguiente presenta información censal para Atenas y cuatro cantones circunvecinos (Alajuela, Grecia, Palmares y Naranjo) considerando el número de fincas agropecuarias de cada cantón, así como su extensión en hectáreas por tipo de actividad económica, agrícola, pecuaria y otras actividades. La consideración de Atenas como parte de este grupo de cinco cantones responde a un concepto de subregión²²⁶, la cual forma parte de la región occidental del Valle Central que emplea el Ministerio de Agricultura y Ganadería para la implementación de sus políticas y la prestación de sus servicios de asistencia técnica.²²⁷

El Ministerio de Agricultura y Ganadería definió como Región Central Occidental a la sección oeste del Valle Central, la cual está formada por los siguientes 18 cantones: Alajuela, San Ramón, Grecia, Atenas, Naranjo, Palmares, Poás, Zarceró y Valverde Vega (provincia de Alajuela); Heredia, Barba, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo (provincia de Heredia).²²⁸

La información estadística presentada en esa misma tabla permite caracterizar a los cantones de la subregión occidental que limitan con el territorio ateniense, (Palmares, Alajuela, Grecia) y Naranjo. en base al número de fincas y uso del suelo según su vocación agrícola o pecuaria, tal como se señala a continuación:

- En relación con el número total de fincas, Alajuela (2.085) y Grecia (2.020) presentan un número muy parecido, seguido por Naranjo (1.472). Atenas y Palmares son los cantones con menor número de fincas, 924 y 670, respectivamente. Los cantones de mayor extensión de la subregión son Alajuela y Grecia y ello explica la presencia de un mayor número de fincas en comparación con el resto de los cantones.
- Palmares y Naranjo reportaron al censo agropecuario un mayor porcentaje de fincas dedicadas principalmente a la agricultura, Palmares con un 94% y Naranjo con 91%

²²⁶ Este concepto de subregión para agrupar a los cantones de Alajuela, Grecia, Atenas, Palmares y Naranjo es particular para el análisis presentado en este capítulo. Responde principalmente a que Atenas parece estar integrado a estos cuatro cantones vecinos en diversos aspectos de su economía: con Alajuela en lo comercial, con Grecia en su actividad cañera, con Naranjo en aspectos del cultivo cafetalero y con Palmares por haber sido originalmente parte del mismo cantón ateniense. Sin embargo, en lo fundamental todos estos cantones comparten la misma estructura agrícola y pecuaria.

²²⁷ El informe MAG-Atenas de 2017 señala en su introducción la siguiente caracterización geográfica del cantón ateniense: *“colinda con los cantones de Naranjo, Palmares y parte de Grecia y San Ramón. Estos cantones tienen una configuración similar al de Atenas”*. Op. Cit., página 1.

²²⁸ Los criterios empleados por el MAG en esta definición fueron los siguientes: primero, un alto grado en la distribución de la tierra; segundo, dominancia de las explotaciones de tamaño pequeño (87% de las fincas censadas tienen una extensión inferior a las 10 hectáreas); tercero, fragmentación de las propiedades agropecuarias para usos urbanísticos, comerciales e industriales; cuarto, la presencia de encadenamientos de la producción agropecuaria con los procesos agroindustriales e industriales; y finalmente por una distribución uniforme de la época lluviosa. Región Central Occidental, MAG. Páginas 1 y 2.

<http://www.mag.go.cr/regiones/centraloccidental/Analisis%20del%20contexto%20regional.pdf>

son cantones que presentan una mayor vocación agrícola, mientras que Atenas (22%) y Alajuela con un 31% presentan fincas con un alto porcentaje de vocación pecuaria.

- En lo relativo a la extensión cantonal por uso del suelo, Alajuela presenta una mayor especialización en lo pecuario con un 73% de su extensión territorial. Los cantones de Palmares y Naranjo presentan un 88% y un 79% del suelo cantonal con dedicación agrícola.
- Los cantones de Atenas y de Grecia reportaron al censo agropecuario un mayor balance en el uso de su territorio para fines agrícolas y pecuarios. Atenas tiene un 59% de suelo dedicado a las actividades agrícolas y un 38% para fines pecuarios. El cantón de Grecia emplea un 56% de su extensión territorial en agricultura y un 43% en actividades pecuarias

Tabla 16. Atenas y cantones circunvecinos. Total de fincas y extensión por tipo de actividad agrícola y pecuaria en valores absolutos y porcentajes, 2014.

Tipología	Atenas	Alajuela	Grecia	Palmares	Naranjo
Número total fincas	924	2.085	2.020	670	1.472
Extensión total en hectáreas	6.004,8	28.423,2	24.336,4	2.209,8	8.282,9
Actividad agrícola					
Número fincas agrícolas	708	1.414	1.593	631	1.334
Extensión en hectáreas	3.512,5	7.384,2	13.580,6	1.949,4	6.564,0
Actividad Pecuaria					
Número fincas pecuarias	207	647	412	38	125
Extensión en hectáreas	2.274,9	20.818,2	10.382,2	220,4	1.699,5
Otras actividades					
Número fincas otros fines	9	24	15	1	13
Extensión en hectáreas	217,4	220,8	373,5	40,0	19,4
En Porcentajes					
Número de fincas	100,0 %	100,0%	100,0 %	100,0 %	100,0 %
• Agrícolas	76,6	67,8	78,9	94,2	90,6
• Pecuarias	22,4	31,0	20,4	5,7	8,5
• Otras	1,0	1,2	0,7	0,1	0,9
Extensión de fincas	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
▪ Agrícolas	58,5	26,0	55,8	88,2	79,3
▪ Pecuarias	37,9	73,2	42,7	10,0	20,5
▪ Otras	3,6	0,8	1,5	1,8	0,2

Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2014. Cuadro 10.

La tabla siguiente muestra el uso de la tierra por tierras de labranza, cultivos, pastos y bosques para el grupo de cantones de la subregión occidental con información censal.

Atenas y Grecia son cantones que muestran una especialización en el uso de la tierra tanto para cultivos como para los pastos empleados para el engorde de ganado. Palmares y Naranjo tienen una orientación hacia el uso de la tierra en cultivos con un 76% y un 67% respectivamente. Alajuela muestra un uso de la tierra en pastos con un 63% y le dedica un 19% a cultivos.

Tabla 17. Atenas y cantones circunvecinos. Total fincas y extensión por tipo de uso de la tierra en labranza, cultivos, pastos y bosques, 2014.

Tipología	Atenas	Alajuela	Grecia	Palmares	Naranjo
Total fincas	924	2.085	2.020	670	1.472
En hectáreas					
Extensión fincas	6.005	28.423	24.336	2.210	8.283
1. Labranza	185	591	1.561	79	337
2. Cultivos	2.485	5.315	8.008	1.681	5.527
3. Pastos	2.440	18.012	9.545	157	1.629
4. Bosques	722	2.631	4.144	141	634
5. Otros usos	173	1.874	1.078	151	156
En porcentajes					
Extensión fincas	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
1. Labranza	3,1	2,1	6,4	3,6	4,1
2. Cultivos	41,4	18,7	32,9	76,1	66,7
3. Pastos	40,6	63,4	39,2	7,1	19,7
4. Bosques	12,0	9,2	17,0	6,4	7,6
5. Otros usos	2,9	6,6	4,4	6,8	1,9

Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2014. Cuadro 26.

El Censo Agropecuario 2014 reportó para el cantón ateniense, un total de 856 personas productoras físicas que desarrollan actividades agropecuarias, de las cuales 731 son hombres y 125 son productoras mujeres. La etnia predominante de este grupo de productores es blanca / mestizo con una participación de 89,3% del total. Debido a la ausencia de población indígena durante el período de colonización temprano del territorio ateniense, el censo agropecuario únicamente reportó 8 productores indígenas. Además, el Censo incluyó entre este grupo de productores físicos a 5 productores afrodescendientes y 24 productores mulatos.

Tabla 18. Atenas y Costa Rica. Total de personas productoras físicas del sector agropecuario por sexo, etnia, edad promedio y características del hogar, 2014.

Tipología	Atenas	Costa Rica
Total de personas productoras del sector.	856 personas	80.987 personas
1. Hombres	731	68.389
2. Mujeres	125	12.598
Total de personas productoras según etnias:	856 (100,0%)	80.987 (100,0%)
1. Blanco / mestizo	764 (89,3%)	57.057 (70,4%)
2. Indígenas, afrodescendientes y mulatos	37 (04,3%)	13.900 (17,2%)
3. Otras etnias	55 (06,4%)	10.030 (12,4%)
Edad promedio de las personas productoras:	59,5 años	53,8 años
1. Hombres	59,8 años	54,1 años
2. Mujeres	58,1 años	52,6 años
Total de personas productoras	856	80.987
Total de personas del hogar	2.669	269.602
Promedio de personas del hogar	3,1	3,3

Fuente: VI Censo Nacional Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadros N° 30, 32 y 38.

La edad promedio de los productores agropecuarios del cantón para el año 2014 fue en promedio de 60 años, 6 años mayor con respecto a la edad promedio de los productores del país (54 años). Complementando esa información la tabla siguiente muestra información para la estructura demográfica del cantón ateniense y a nivel nacional, de lo cual se infiere que la población de retiro fue de un 9,5% de la población total para el cantón de Atenas y de un 7% para el país como un todo. Ello parece sugerir que el grupo de productores atenienses en edad de retiro de Atenas es mayor que el promedio nacional, lo cual se explica por razones propias del cantón. Las bondades del clima y el apoyo social de las familias atenienses, parecen ser razones asociadas con las elevadas expectativas de vida de sus moradores, en particular de sus agricultores²²⁹.

La tabla siguiente presenta información sobre la estructura demográfica del cantón de Atenas y del país utilizando información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para el año 2013. Se destacan tres elementos de la estructura demográfica ateniense que conviene destacar:

- El grupo de población dependiente de 0 a 14 años de Atenas (21,2%) es inferior al correspondiente grupo demográfico del país (23,8%);

²²⁹ “En una publicación de 1960, la revista *National Geographic* catalogó a Atenas como “la ciudad con el mejor clima del mundo”, nombre con el que ha pasado a distinguirse en todo el ámbito nacional”. Tomado de la página web de la Municipalidad de Atenas (<https://www.atenasmuni.go.cr/index.php/about-us/datos-generales>).

- El porcentaje de la fuerza laboral de Atenas (69%) es similar a la nacional;
- El porcentaje de población de adultos (65 años y más) es de 9,5% y mayor en 2,5 puntos porcentuales al promedio del país que es de un 7%, lo que podría responder a la elevada expectativa de vida de los atenienses que se manifiesta por su mayor envejecimiento en relación con el resto de la población del país. La esperanza de vida de la población ateniense fue de 83,3 años, la cuarta más alta del país en el año 2014.²³⁰

Tabla 19. Atenas y Costa Rica. Estructura Demográfica, 2013.

Estructura Población	Atenas		Costa Rica	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Población total	27.112	100,0%	4.713.164	100,0 %
0 – 14 años	5.735	21,2 %	1.120.701	23,8 %
15 - 64 años	18.795	69,3 %	3.264.515	69,3 %
65 y más años	2.582	09,5 %	327.948	07,0 %

Fuente: INEC. Indicadores Cantonales 2013. Junio 2015, páginas 10 y 64.

El rasgo relevante de la estructura demográfica de la población ateniense es la elevada expectativa de vida y alta tasa de envejecimiento en relación con el resto de la población del país²³¹. El hecho de que un grupo creciente de la población agrícola ateniense es gente de la tercera edad plantea la preocupación de su reemplazo. La Contraloría General de la República analizó este problema en su estudio “Impacto fiscal del cambio demográfico” del año 2017, señalando que la población costarricense envejece y experimenta un proceso de transición demográfica avanzada determinada por las siguientes tendencias: primero, tasas bajas en la tasa de natalidad (13,9%) y de mortalidad (4,7%) por mil habitantes; segundo,

²³⁰ La esperanza (expectativa) de vida es la media de la cantidad de años que vive una determinada población en un cierto período. Ver: https://es.wikipedia.org/wiki/Esperanza_de_vida. La esperanza de vida más alta del país corresponde a los siguientes cuatro cantones: Turrubares, 85 años; Belén, 83,9 años; San Mateo, 83,7 años y Atenas con 83,3 años. En; Cantones de Costa Rica por Esperanza de Vida. Los datos corresponden al año 2014.

https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Cantones_de_Costa_Rica_por_Esperanza_de_Vida

²³¹ La tasa “población de 65 años y más/ población total” fue de un 7,2% para el cantón de Atenas en el año 2000 y superior en dos puntos porcentuales al promedio nacional de un 5,3%, siendo además mayor a las tasas mostradas por los cantones circunvecinos de Alajuela (5,4%), Grecia (5,3%), Palmares (6%) y Naranjo (5,7%). Para el año 2011 esta tasa aumentó para Atenas a un 9,1%, la cual superó en dos puntos y medio porcentuales al promedio nacional de 6,6% y a los cantones circunvecinos de la subregión occidental de Alajuela. Además, el INEC realizó una proyección de esta tasa a nivel nacional, estimándose en un 7,6% para el año 2016. Censo Nacional 2000. Costa Rica. Población según provincia y cantón. Cuadros N° 1 y 2. <https://www.inec.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>.

una tasa de fecundidad que es inferior a la tasa de reemplazo; y tercero, una elevada expectativa de vida de 80,2 años²³².

Varios factores ocurridos en el último decenio tuvieron un impacto significativo sobre el fenómeno demográfico y la ampliación de los mercados laborales para la nueva generación de atenienses, así como por su impacto en la fuerza laboral agropecuaria del cantón, los cuales se comentan a continuación:

- Primero, la creación de la Universidad Técnica Nacional²³³ y su sede en Balsa de Concepción de Atenas fue de particular importancia debido a la apertura de carreras en el área pecuaria a partir del año 2009, tales como ingeniería en tecnología de alimentos, ingeniería en producción animal, ingeniería forestal y medicina veterinaria.
- Segundo, de igual importancia fue la construcción de la Ruta José-Caldera, la cual permitió integrar el cantón ateniense con San José en un trayecto de vía de 35,7 kilómetros y un tiempo de duración de aproximadamente 37 minutos.
- Tercero, la solución del problema de agua potable que afectó a la población ateniense por más de una década y limitó el crecimiento demográfico y urbanístico del cantón de Atenas. El mismo fue el resultado de atrasos múltiples del Instituto de Acueductos y Alcantarillados para la construcción de un nuevo acueducto, los cuales fueron de tipo legal y de inversiones para la captación de agua potable en las tomas de Tacares de Grecia²³⁴. El problema se resolvió en el año 2018, cuando el proyecto fue finalizado por el AyA y la población ateniense recibió el servicio a partir del mes de octubre de ese mismo año.

En ese entorno, las nuevas generaciones de atenienses pudieron acceder a mejores servicios educativos y tener un acceso rápido y confiable al mercado laboral de servicios del Área Metropolitana y de la industria localizada en los parques industriales de Alajuela. Todo ello permite inferir que los efectos del cambio demográfico que ha estado operando

²³² Contraloría General de la República. Impacto fiscal del cambio demográfico. Retos para una Costa Rica que envejece. DFOE-SAF-OS-00001-2019, página 11.

²³³ La Ley N° 8638 del 14 de junio de 2008 creó la Universidad Técnica Nacional, la cual fusionó el Colegio Universitario de Alajuela y la Escuela Centroamericana de Ganadería localizada en Concepción de Atenas, incorporando además al Colegio Universitario de Puntarenas y el Colegio Universitario para el Riego y Desarrollo para el Trópico Seco. La UTN inició sus labores en enero del año 2009. <https://www.utn.ac.cr/content/rese%C3%B1a-hist%C3%B3rica-de-la-universidad-t%C3%A9cnica-nacional>

²³⁴ Atenas. Un cantón donde se sobrevive con tres horas de agua al día. Reportaje de Alberto Barrantes en Nación.com del 10 de agosto de 2014. http://www.municipalcr.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9447:atenas-un-canton-donde-se-sobrevive-con-tres-horas-de-agua-al-dia-100814&catid=2670:noticias-2014, Ver el artículo de Patricia Recio titulado “AyA promete agua suficiente para Atenas en octubre”. Nacion.com, julio 26 de 2018.

durante la última década en la población ateniense y su acceso al mercado laboral del Área Metropolitana podrían afectar el tamaño de la fuerza laboral del campo dificultando el reemplazo requerido por el funcionamiento del sector agropecuario local.

En ese contexto, es importante analizar el nivel educativo de los productores del sector agropecuario ateniense, cuyos indicadores fundamentales se incluyen en la tabla siguiente se muestran los rasgos importantes en el año 2014: primero, un 71% del grupo de productores agropecuarios del cantón tiene educación primaria completa e incompleta; segundo, un 13% presentó secundaria completa e incompleta; y finalmente, un 16% reportó haber cursado estudios superiores en forma completa e incompleta²³⁵. Se infiere de estos indicadores que el nivel educativo de los campesinos agropecuarios atenienses es relativamente bueno, lo cual se confirma con la tasa de alfabetización adulta del cantón que fue reportado en un 97% en el Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica en el año 2011²³⁶.

Tabla 20. Atenas. Total personas productoras del sector agropecuario.

Total de personas productoras físicas	Absoluto	Porcentaje
Primaria incompleta	305	35,6
Primaria completa	300	35,1
Secundaria incompleta	75	8,8
Secundaria completa	37	4,3
Estudios superiores incompletos	24	2,8
Estudios superiores completos	115	13,4
Total	856	100%

Fuente: VI Censo Nacional Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadro N° 36.

La tabla siguiente presenta información censal para el año 2014, la cual muestra la pertenencia de los productores atenienses con asociaciones, cámaras, cooperativas, sindicatos y otras organizaciones locales. Destaca la asociación de los productores de un 47% de las fincas del cantón al movimiento cooperativo, así como de un 6,5% a diferentes asociaciones y cámaras de productores. El Censo Agropecuario reportó además que un 45% de las fincas no están asociadas a alguna organización de productores.

²³⁵ A nivel nacional se determinó un total de 4.269 personas sin ningún grado de educación. El total de personas productoras físicas reportado a nivel nacional fue de 80.987 respectivamente, en el año 2014. Ver cuadro N° 36 del Censo Nacional Agropecuario 2014 con carreras de diplomado en las sedes de Alajuela, Atenas, Pacífico, Guanacaste y San Carlos.

²³⁶ Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2011 / PNUD ; Universidad de Costa Rica. – 1 ed. – San José, C.R. : PNUD, 2011.

Tabla 21. Atenas. Fincas con personas productoras pertenecientes a organizaciones agropecuarias¹, 2014.

Total fincas	Asociaciones, cámaras	Cooperativas	Sindicatos	Otras	Ninguna
924 fincas ¹	60	435	97	17	416
Porcentaje	6,5%	47,1 %	10,5%	---	---

Nota: (1) Una persona puede pertenecer a más de una organización agropecuaria y estar contabilizada en varias categorías

Fuente: Censo Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadro N° 5.

La organización cooperativa de mayor impacto en el cantón es COOPEATENAS. Su fundación se debió al impulso del sacerdote Luis Villegas Muñoz y de 96 productores de café los cuales lograron ponerla en marcha a partir del 10 de agosto de 1969.²³⁷ Considerando los problemas que afectaban a los pequeños productores de café de Atenas, el sacerdote Luis Villegas Muñoz inició un proceso de promoción para la creación de una cooperativa de caficultores. a mediados de los años sesenta. El señor Leónidas López productor de café de esos años refiere que el padre Villegas *“viendo a los agricultores desorganizados, que recibían tardíamente el pago y nunca se veían rendimientos y que los pequeños productores no estaban informados, entonces debían organizarse y una forma de hacerlo era que él sabía en Europa que la organización era en cooperativas”*.²³⁸ Con el propósito de realizar los trabajos preparatorios para la fundación de la cooperativa se constituyó el Comité Central de Organización de la Cooperativa de Caficultores de Atenas, el cual estuvo formado por las siguientes personas: Leónidas López Guzmán (presidente); Javier Rojas; Adrián Prado Jenkins; José Carlos Vargas Morera; Norberto Vargas Hernández; Víctor Julio Campos Barrientos; Daniel Rodríguez Castro; y Ramón Ávila Vega. Este Comité inició sus funciones el 15 de diciembre de 1968 y fue coordinado por el presbítero Luis Villegas Muñoz.²³⁹

La constitución de la cooperativa se realizó el domingo 10 de agosto de 1969 y tuvo lugar en el Salón de Actos de la Escuela Central de Atenas. La declaratoria de su fundación señala lo siguiente: primero, su capital inicial será de cuarenta y dos mil setecientos colones (₡42.700,00), representados por cuatrocientos veintisiete certificados de aportación (427),

²³⁷ Sobre Coopeatenas- *“Luego de un trabajo arduo de este comité, se fundó el 10 de agosto de 1969 COOPEATENAS, de la mano del sacerdote Luis Villegas, gestor del movimiento cooperativo y 96 visionarios productores de café que unieron esfuerzos y decidieron cultivar, industrializar y comercializar su café mediante una organización cooperativa.”* En: <https://www.coopeatenas.com/es/sobre-coopeatenas>

²³⁸ López Guzmán, Leonidas. Entrevista del 18 de setiembre de 2020. Vecino de Atenas de 92 años y fundador de Coopeatenas. En: Garro, G.; Vargas J.G.; y Maximiliano López. Coopeatenas en su medio siglo: Reseña sobre su evolución y aportes al desarrollo comunal. San José: INFOCOP, 2020. Ver anexo de entrevistas.

²³⁹ Garro, G.; Vargas J.G.; y Maximiliano López. Coopeatenas en su medio siglo: Reseña sobre su evolución y aportes al desarrollo comunal. San José: INFOCOP, 2020, página 13.

de cien colones cada uno, habiendo sido pagado la totalidad por los asociados; y segundo, sus fines y propósitos es el de mejorar las condiciones sociales, económicas, morales, educativas y civiles de sus asociados. Se aprobó su Estatuto el cual consideró 68 artículos y luego la documentación fue trasladada a la Oficina de Cooperativas.²⁴⁰ El primer director de la cooperativa fue el señor Leónidas López Guzmán y José Calvo fue elegido el primer presidente del Concejo de Administración de COOPEATENAS.²⁴¹

El Presidente del Concejo de Administración señor Guido Vargas Artavia señaló recientemente que *“cuando nace Coopeatenas, y esa necesidad de la industrialización del café, podemos decir que desde ahí es donde empieza el desarrollo económico del cantón”*.²⁴² Como paso inicial, el Concejo de Administración negoció un financiamiento del Banco Nacional a los productores asociados y con ese capital se compró un terreno en el distrito de Mercedes para la construcción del beneficio. El Concejo de la cooperativa acordó que los asociados deberían aportar un 5% del valor de cada fanega de café entregada como su aporte al capital social de la cooperativa.²⁴³ Muchos años después, la Cooperativa Caficultores de Atenas se transformó en la Cooperativa Agropecuaria, Agroindustrial y de Servicios Múltiples de Coopeatenas, la cual administra adicionalmente al beneficio y el almacén de insumos agrícolas, negocios como el supermercado “La Coope” de Atenas, una estación de gasolina y otros negocios menores. Su actual gerente es el señor Juan Carlos Álvarez Ulate.

El café beneficiado por Coopeatenas es entregado por más de 1.300 pequeños productores de Atenas, y zonas aledañas de los cantones de Turrubares y Puriscal²⁴⁴, a los cuales ofrece servicios de asistencia técnica, venta de insumos agrícolas y maquinaria agrícola en su almacén localizado en el centro de la ciudad de Atenas y los servicios de beneficiado (recibo, despulpado, lavado, escurrido, presecado, almacenamiento, alistado y despacho) en sus instalaciones del distrito de Mercedes, así como la comercialización del producto²⁴⁵.

²⁴⁰ Ibid, página 15

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Entrevista realizada el 30 de setiembre del 2020 al señor Guido Vargas Artavia fundador de Coopeatenas y con 74 años es actualmente el presidente del Concejo de Administración. En: Garro, G.; Vargas J.G.; y Maximiliano López. Coopeatenas en su medio siglo: Reseña sobre su evolución y aportes al desarrollo comunal. San José: INFOCOP, 2020. Ver anexo de entrevistas.

²⁴³ Ibid. El aporte de los asociados se disminuyó posteriormente a un 3%.

²⁴⁴ “. Entrevista realizada el 30 de setiembre del 2020 al señor Guido Vargas Artavia fundador de Coopeatenas y con 74 años es actualmente el presidente del Concejo de Administración.

²⁴⁵ COOPEATENAS ofrece servicios a sus asociados en las áreas de asistencia técnica y el procesado industrial del café en su beneficio El Diamante, el cual se localiza en el distrito de Mercedes. Además, cuenta con un almacén de insumos agrícolas para sus asociados. En adición a estos servicios, la cooperativa administra un supermercado y una estación de venta de gasolina y servicios automotrices a los atenienses. El autor es un pequeño caficultor de Sabana Larga y su esposa la Lic. Ana Cascante está asociada a COOPEATENAS.

La Cámara de Productores de Caña del Pacífico es una organización que agrupa a los cañeros de Atenas y cuenta con instalaciones en La Garita de Alajuela. Su almacén de insumos se localiza aproximadamente a 13 kilómetros del parque de Atenas. De igual manera los productores atenienses participan en UPACOOB R.L, una cooperativa agraria que dispone de un almacén en la ciudad de Atenas y ofrece servicios de insumos agropecuarios a los pequeños y medianos productores del cantón. El informe MAG-Atenas 2017 reportó la constitución de una asociación de criadores de cerdos para enfrentar una difícil situación de precios de su actividad, la cual luego evolucionó hacia la creación de la Cámara de Porcicultores de Occidente²⁴⁶. Esta actividad enfrenta el reto de competir frente a la carne de cerdo importada que ingresa con arancel cero a partir del año 2020 como resultado de la aplicación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá²⁴⁷

El censo Agropecuario del año 2014 reportó 924 productores y un total de 2.517 personas mayores de 12 años, lo cual permite estimar una razón de 2,7 personas por familia en el sector agropecuario. La tabla siguiente muestra información sobre el tipo de actividades de esas personas con el siguiente detalle: 783 personas que no reciben pagos; 312 personas con pagos salariales; 436 personas que trabajan fuera de las fincas atenienses; 487 personas dedicadas a los oficios domésticos de sus familias; 293 estudiantes; y 206 personas que no realizan actividades en las fincas o fuera de ellas.

Tabla 22. Atenas. Personas mayores de 12 años del hogar productor por tipo de trabajo en la finca, 2014.

Total de personas mayores de 12 años del hogar productor	Total		Hombres	Mujeres
	Abs.	(%)	Abs.	Abs.
<i>Personal Asalariado</i>				
Permanentemente con pago	194	7,7 %	163	31
Temporalmente con pago	118	4,7 %	91	27
<i>Personal no Asalariado</i>				
Permanentemente sin pago	476	18,0 %	373	103

²⁴⁶ La Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas, en su informe sobre el desempeño de la actividad porcina afectada por los bajos precios del año 2017, reportó lo siguiente: “Esta Agencia ha colaborado...con los productores de cerdos de la región...en la toma de decisiones para organizarse de la manera más conveniente posible...Se constituyeron primero como asociación y ahora conforman la Cámara de Porcicultores de Occidente”. Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas / MAG, 2017, página 30.

²⁴⁷ El Programa Nacional de Cerdos del MAG junto con la Cámara de Porcicultores organizó una actividad de capacitación para los criadores de cerdos de la región Occidente a principios de marzo del 2015, con el propósito de mejorar “la eficiencia y bajar los costos de producción, ya que a partir del año 2020, los aranceles a la carne de cerdo importada, en el marco de los Tratados de Libre Comercio que se tienen con países como Canadá y Estados Unidos será cero”. Ver Productores de cerdo de la región occidental reciben capacitación en la Estación Fabio Baudrit. Noti MAG / Unidad de Prensa de MAG. Marzo 3, 2015.

Total de personas mayores de 12 años del hogar productor	Total		Hombres	Mujeres
	Abs.	(%)	Abs.	Abs.
Temporalmente sin pago	307	12,2 %	204	103
Trabaja fuera de la finca	436	17,3 %	242	194
Estudia solamente	293	11,6 %	141	152
Oficios domésticos	487	19,3 %	15	472
Ninguna	206	8,2 %	95	111
Total	2.517	100,0 %	1.324	1.193

Fuente: Censo Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadro N° 34.

En la tabla siguiente se presenta información sobre los hogares de los productores agropecuarios de Atenas y cantones circunvecinos de la subregión occidental de Alajuela, en relación con su acceso a medios de comunicación como la internet, la televisión, la radio, los diarios y el teléfono, con el siguiente detalle:

- Un 44% de los hogares agropecuarios de Naranjo tienen acceso a internet seguido de Alajuela (42,5%) y Grecia (40,5%) y Atenas ocupa el último lugar de este grupo de cantones con un 29% respectivamente.
- Un 67% de los hogares agropecuarios de Atenas, Palmares y Naranjo seguido de Grecia (61,5%) y de Alajuela (58%) reportaron tener acceso a la televisión.
- Los hogares agropecuarios de los cantones de Atenas, Alajuela, Palmares y Naranjo acceden a los periódicos en un rango entre 23%. y 28%.
- Finalmente, un 28% de los hogares agropecuarios de Atenas tienen acceso al teléfono como medio de comunicación superando a los de Alajuela (12%), Grecia (20%), Palmares (10%) y Naranjo (18%).

Tabla 23. Atenas. Total de personas productoras por acceso a Internet y medios para informarse sobre temas agropecuarios, 2014.

	Atenas	Alajuela	Grecia	Palmares	Naranjo
Total de productores	924	2.085	2.020	670	1.472
<i>Porcentajes</i>					
I. Acceso a Internet	29,3 %	42,5 %	40,5 %	34,1 %	44,3 %
II. Acceso a medios de comunicación ¹					
• Televisión	67,5 %	58,0 %	61,5 %	67,9 %	67,4 %
• Radio	21,9 %	22,0 %	26,3 %	22,8 %	29,9 %
• Periódico	22,9 %	24,0 %	17,5 %	28,5 %	26,1 %
• Teléfono	27,8 %	12,3 %	20,2 %	10,3 %	18,4 %
• Otros	11,2 %	11,7 %	21,7 %	18,8 %	20,1 %
• No utiliza	11,4 %	21,6 %	14,5 %	12,4 %	11,8 %

Nota: (1) Una misma persona productora puede utilizar más de un medio de información, por lo que puede ser contabilizada en más de un medio de comunicación.

Fuente: VI Censo Nacional Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadro N° 60.

2.2. Fincas y Cultivos Agrícolas

La tabla siguiente presenta información del Censo Agropecuario 2014 sobre el tamaño de fincas y número de parcelas del cantón ateniense, así como del tamaño promedio de finca en hectáreas para los diferentes grupos de fincas según el número de parcelas, destacándose lo siguiente:

- El cantón presenta 924 fincas con una extensión de 6.005 hectáreas y una extensión promedio por finca de 6,5 hectáreas, lo cual califica la tenencia de la tierra de uso agropecuario en el cantón como de pequeños y medianos propietarios.
- Se determinó que 703 de esas fincas (76%) corresponden a fincas de una parcela y detentan 4.336 hectáreas, para una extensión promedio de 6,2 hectáreas por finca.
- Un grupo de 141 fincas atenienses corresponden a fincas con dos parcelas y representan el 16 % de la extensión, siendo su tamaño medio de 6,8 hectáreas por finca, el cual es muy parecido al tamaño de la finca promedio del cantón.
- El grupo de 55 fincas con tres parcelas representan un 6% del total de fincas atenienses y agrupan un 7,3% de la extensión agrícola (437 hectáreas) del cantón. El tamaño promedio por finca es de aproximadamente 8 hectáreas en este grupo de fincas.

- Finalmente, únicamente 25 fincas (2,7%) del cantón agrupan un 4,4% de la extensión agrícola ateniense (267 hectáreas) con un tamaño promedio por finca de aproximadamente 11 hectáreas.

Tabla 24. Atenas. Número y extensión de Fincas en hectáreas según número de parcelas y extensión promedio por finca, 2014.

Fincas de Atenas	Número de parcelas				
		1 parcela	2 parcelas	3 parcelas	4 parcelas y más
Número fincas	924	703	141	55	25
(en %)	100 %	76,1 %	15,3 %	5,9 %	2,7 %
Extensión fincas en ha	6.004,8 has	4.335,9 has	965,1 has	436,7 has	267,1 has
(en %)	100 %	72,2 %	16,1 %	7,3 %	4,4 %
Extensión promedio por finca en ha	6,5 has	6,2 has	6,8 has	7,9 has	10,7 has

Fuente: INEC. Censo Agropecuario 2014, cuadro N° 1.

El informe MAG-Atenas del año 2017 señaló que *“la tierra en el cantón de Atenas está en manos de pequeños productores, la división de la tierra es una constante y se visualiza en la aparición de actividades de agricultura intensiva como es la producción bajo ambientes protegidos que ha ido en aumento o bien la ganadería semiestabulada”*²⁴⁸. Sin embargo, esta definición del informe MAG-Atenas se refirió en lo fundamental a fincas atendidas por sus servicios de asistencia técnica en las siguientes actividades: café, caña de azúcar, pastos, tomate, chile dulce y lechuga, granjas avícolas, porcinas y avícolas.

Conviene señalar sobre esta definición de pequeños y medianos productores que la misma es particular para efectos de la política agropecuaria del país y está regulada por el Decreto Ejecutivo MAG-37911 del 19 de agosto de 2013²⁴⁹. La tabla siguiente presenta una estimación del tamaño promedio de las fincas agrícolas atenienses en 6,5 hectáreas por finca usando información censal del año 2014. En base a ese indicador la afirmación del informe MAG-Atenas del 2017 es acertada en definir la agricultura ateniense en base a pequeños agricultores, aun cuando esa misma información reporta la presencia de un grupo

²⁴⁸ Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas / MAG, 2017, página 29.

²⁴⁹ El artículo décimo del Decreto MAG-37911 establece lo siguiente: *“se considera pequeño o mediano productor agropecuario a las personas físicas o jurídicas, cuyas propiedades de uso agropecuario destinadas a la producción primaria agrícola o pecuaria tengan un rango de área declarada con valores iguales o inferiores al parámetro de calificación de la tabla anterior”*. Esos rangos se definen en el capítulo nueve del Decreto MAG respectivamente. Decreto MAG-37911 Sistema de Registro del MAG para certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PIMPA) de 19 de agosto de 2013.

pequeño de medianos productores para algunas de las actividades reguladas por el Decreto 37911²⁵⁰.

La actividad agrícola del cantón ateniense según información del censo de 2014 se presenta en la tabla siguiente y considera el número de fincas y extensión sembrada para los cultivos relevantes agrupados en permanentes, tradicionales, árboles frutales y maderables:

Tabla 25. Atenas. Total de fincas según cultivos por extensión sembrada en hectáreas, 2014.

Cultivos del cantón	Total de fincas	Extensión sembrada (en ha)	Extensión en producción (en ha)	Cantidad plantas dispersas
Cultivos permanentes				
• café	441	1.738,6	1544,6	--
• caña de azúcar	69	202,2	199,3	--
Cultivos tradicionales				
• frijol	90	46,9	44,0	--
• lechuga	8	1,21	1,21	--
• maíz	154	60,8	58,5	--
• tomate	14	7,9	7,5	--
• chile dulce	8	16,9	16,9	--
• plátano	95	6,1	6,1	9.818
• tiquisque	7	1,7	1,7	--
• yuca	19	7,0	7,0	--
Árboles frutales				
• mango	155	181,3	178,0	2.502
• naranja	206	192,2	166,1	9.901
• banano	60	1,8	1,3	1.101
• papaya	18	4,5	3,1	116
• aguacate	84	6,6	6,6	922
• coco	11	0,35	0,35	181
Árboles maderables				
• eucalipto	14	31,7	31,7	1.524
• melina	6	16,0	8,3	17
• pochote	8	2,5	1,5	351
• teca	16	91,6	53,0	230
• cedro	72	20,7	10,7	2.473

Nota: El número de fincas agrícolas es de 708 con una extensión sembrada de 3.512 hectáreas. Un 62,3% de las fincas agrícolas cultivan el café y utilizan un 49,5% de la extensión agrícola sembrada. El sector pecuario reportó 207 fincas y una extensión de 2.275 hectáreas (Censo Agropecuario 2014, cuadro N° 10).

Fuente: VI Censo Nacional Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadros N° 1. La tabla Excel presenta un cuadro separado para cada cultivo con detalle por provincia y cantón.

²⁵⁰ De acuerdo con esos parámetros el pequeño agricultor por actividad se define de la siguiente forma: café: fincas iguales o menores a 15 has; tomate, chile dulce y lechuga, fincas iguales o menores a 1 ha; caña de azúcar, mango y naranja, fincas iguales o menores a 25 has; pasto natural para engorde de ganado, fincas iguales o menores a 75 has; granjas avícolas, porcinas y apícolas, fincas iguales o menores a 2 has. Op. Cit. Decreto MAG 37911 de 19 de agosto de 2013

Esa información permite clasificar los cultivos agrícolas del cantón ateniense en base a las siguientes consideraciones:

- El cultivo de café ocupa el lugar preponderante de Atenas con el 62% de las fincas agrícolas atenienses (441 fincas) y aproximadamente el 50% de la extensión agrícola sembrada.
- El segundo lugar lo ocupa el cultivo de caña de azúcar. El censo 2014 reportó para Atenas un total de 69 fincas cañeras y una extensión sembrada de 202 hectáreas. Un estudio previo de LAICA/ DIECA para noviembre del 2003 reportó que Atenas tenía un total de 75 cultivadores de caña con una extensión sembrada de 246 hectáreas y una producción de 18.465 toneladas de caña durante esa misma cosecha²⁵¹. El mismo señaló una particularidad del cultivo de caña en el sentido de que los agricultores de la región lo consideran complementario a la producción de café, situación definida como “*binomio agrícola*”. Esta práctica agrícola les ha garantizado a los productores cañeros una sostenibilidad económica en su gestión agrícola incluso en los períodos de dificultad de estos cultivos²⁵².
- En tercer lugar, se ubica un grupo de dos árboles frutales propios de la subregión occidental, la naranja y el mango, los cuales fueron cultivados en una extensión de 373 hectáreas sembradas que representó un 11% de las tierras agrícolas atenienses. Sin embargo, es importante tomar nota que estos cultivos también son reportados como parte de la actividad agrícola de un número importante de fincas cafetaleras²⁵³.
- El cuarto lugar lo ocupa un grupo de productos tradicionales como el frijol (47 has) y el maíz (61 has)
- Quinto, la gestión de árboles maderables ocupó 160 hectáreas lo cual representó un 4% del suelo agrícola del cantón, con la siguiente distribución: teca (91 has), eucalipto (32 has), cedro (21has) y melina (16 has).
- Sexto, los cultivos tradicionales que incluyen al tomate, el aguacate, la papaya, el plátano y la yuca emplearon aproximadamente 33 hectáreas en el año 2014. En

²⁵¹ Alfaro, R. “Características agroclimáticas y productivas de la Región Cañera del Valle Central Occidental (Sección Este) y acciones desarrolladas por DIECA en 20 años de labora para resolver los problemas tecnológicos del cultivo de la caña de azúcar”. LAICA/ DIECA. Noviembre 2003, cuadro N° 3, página 8.

²⁵² Ibid, página 6

²⁵³ El informe MAG-Atenas del año 2017 reportó sobre este tema lo siguiente: “en nuestro cantón podemos encontrar varios sistemas de producción en el cultivo de café. Tenemos el cultivo del café bajo sombra controlada, bajo buenas prácticas agrícolas y el café sostenible, café en asocio con otros cultivos tanto anuales donde se aprovechan lotes o calles de poda o perennes como los frutales”. Ver página 29 de este informe.

orden de importancia, se listan a continuación estos cultivos: tomate (8 has), plátano (6 has), yuca (7 has), el aguacate (6,6 has) y la papaya (4,5 has).

- Finalmente, se señalan los productos marginales de la agricultura ateniense, los cuales incluyen a los siguientes: lechuga (1,2 has), tiquisque (1,7 has), banano (1,8 has) y coco (0,35 has).

Conviene señalar en adición a la información censal 2014, que los productores de café acostumbra a sembrar en sus fincas plantas musáceas (banano, plátano, guineo), las cuales sirven de sombra a los cafetos y constituye un alimento para sus familias, los cuales no necesariamente aparecen contabilizadas como plantas dispersas.²⁵⁴

La Agencia de Extensión Agropecuaria del MAG-Atenas en su informe “Caracterización del área de influencia de la Agencia” del año 2017²⁵⁵, destacó los aspectos relevantes de la organización económica del sector agropecuario ateniense en base a las siguientes consideraciones: primero, la mayor parte de las fincas corresponden a pequeños productores, lo cual es congruente con la pequeñez territorial del cantón; segundo, la presencia de un proceso dinámico en la tenencia de la tierra dedicada a las actividades agropecuarias, y tercero, una tendencia en adopción de nuevas prácticas tecnológicas orientadas hacia la producción agrícola en ambientes protegidos y la ganadería semiestabulada.

Ese mismo informe clasificó la producción agrícola del cantón para el mes de noviembre del 2017, considerando las siguientes agrocadenas de producción: primero, café; segundo, caña de azúcar; tercero, frutales (mango y naranja); cuarto, las hortalizas; quinto, frijol y maíz; sexto, yuca, tiquisque y plátano; y sétimo, árboles maderables. Además, indicó que el frijol producido en el cantón es con fines de autoconsumo²⁵⁶. La tabla siguiente presenta para los cultivos atendidos por el MAG-Atenas, información sobre el número de productores, el área sembrada y la producción reportada a noviembre del año 2017.

²⁵⁴ La experiencia del autor como productor de café en Sabana Larga de Atenas muestra que las musáceas son empleadas por los caficultores de la zona para generar sombra en el cafetal y para el consumo familiar.

²⁵⁵ Op. Cit., Ibid, página 27

²⁵⁶ El análisis de la Agencia de Extensión Agropecuaria del MAG en Atenas consideró en su labor de asistencia técnica, los siguientes cultivos: café, naranja, mango, tomate, chile dulce así como la producción de carne de ganado bovino y cerdos. Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas Informe noviembre, 2017. Página 29.

Tabla 26. Atenas. Total de fincas, extensión sembrada y producción para cultivos atendidos por la Agencia MAG-Atenas. 2017.

Cultivos del cantón	Número de productores	Áreas sembradas (has)	Producción
Cultivos Permanentes			
• café	1.246	1.214 has	33.286 fanegas
Cultivos Tradicionales			
• frijol	60	35 has	0,6 tons /ha
• lechuga	8	1 has	20.000 unidades
• tomate	12	11 has	45 tons / ha
• chile dulce	8	4 has	17 tons / ha
Frutales			
• mango	49	200 has	8 tons / ha
• naranja	160	600 has	22 tons / ha

Fuente: MAG. Agencia de Extensión Agropecuaria Atenas. Región de Desarrollo Central Occidental. Informe noviembre, 2017. Cuadro en página 28. <http://www.mag.go.cr/regiones/centraloccidental/Caracterizacion-AEA-Atenas.pdf>

En consideración a la clasificación de cultivos de la Agencia de Extensión Agropecuaria del MAG-Atenas, se presenta de seguido, una caracterización de las agrocadenas relevantes del cantón:

2.2.1. Agrocadena de Café

El informe del MAG-Atenas 2017 muestra que la agrocadena del café comprende una organización de 1.246 caficultores y 1.200 hectáreas de terreno sembrado de cafetos, así como una producción estimada en 33.286 fanegas de café fruta en ese año²⁵⁷. Los sistemas de producción empleados por estos caficultores incluyen las siguientes prácticas: sombra controlada, poda del cafeto por calles y su cultivo en asocio con otros productos. Conviene señalar que el café es un cultivo bianual con una cosecha corta y una larga, lo cual explica que las cosechas cafetaleras muestren esa variación en el tiempo.

El ICAFE en su caracterización de la organización cafetalera del país en el año 2020 señala que en general los agricultores usan en sus plantaciones “*variedades híbridas, un sistema de poda adecuado y estrategias para el control de las plagas, sin perder de vista la preservación del balance ecológico natural. El 92 por ciento de los productores tienen un*

²⁵⁷ Una fanega de café fruta (2 dobles hectolitros) es igual a 250 kilogramos. Ello significa que la producción de 33.286 fanegas del año 2017 para el cantón ateniense es equivalente a 8.321.500 kilogramos de café fruta. Ver: Infoagro. Costa Rica, equivalencias, rendimientos, pesos y factores (<http://www.infoagro.go.cr>)

área sembrada de café menor de cinco hectáreas y, en conjunto, representan 44 por ciento del área total; el 6 por ciento tienen superficies de entre 5 y 20 hectáreas y representan 21 por ciento de la citada área y el dos por ciento tiene plantaciones de más de 20 hectáreas que representan 35 por ciento. Predomina la siembra de cultivares de porte bajo y alta productividad, como el caturra y el catauí, los cuales cubren más de 90 por ciento del área cafetalera nacional. La densidad de siembra recomendada y aplicada por alrededor de 90 por ciento de los productores es de 1,68 metros entre hileras y 0,84 metros entre plantas, con lo que se obtiene una población promedio de 7.000 plantas por hectárea”²⁵⁸. Esta valoración del cultivo por parte de las fincas cafetaleras a nivel nacional es consistente con el diagnóstico del MAG/ Atenas sobre la agricultura del café a nivel del cantón ateniense, de lo cual se infiere que los indicadores del cultivo y su nivel de tecnología es satisfactorio.

El informe de ICAFE de diciembre del 2019 incluyó información para las cosechas del bienio 1994-1995 al 2018-2019. La siguiente tabla presenta esa información para los cantones de Atenas y cantones circunvecinos de Alajuela, Grecia, Naranjo y Palmares, con referencia a la serie histórica 2014-2019.²⁵⁹

Tabla 27. Atenas y cantones circunvecinos¹. Producción de café fruta en 2 Dhl, fanegas. Cosechas 2011-2012 / 2018-2019.

Cosechas	Atenas	Alajuela	Grecia	Naranjo	Palmares	Producción nacional
2014-2015	27.963,9	87.243,1	49.588,6	111.192,5	31.998,7	1.897.935
2015-2016	30.762,8	128.956,8	69.413,5	150.889,7	35.948,6	2.233.453
2016-2017	20.219,8	84.298,4	55.887,6	117.180,8	32.759,5	1.840.336
2017-2018	31.258,4	135.860,7	60.875,4	142.296,9	38.827,0	2.017.935
2018-2019	25.197,7	61.619,4	53.082,6	108.905,1	31.000,6	1.717.658
<i>En porcentajes de la producción de Costa Rica para el período 2016/2019²</i>						
2016-2017	1,10	4,58	3,04	6,37	1,78	100,0
2017-2018	1,55	6,73	3,02	7,05	1,92	100,0
2018-2019	1,47	3,59	3,09	6,34	1,80	100,0

Nota: (1) Se incluyen los cantones circunvecinos de Atenas, excluyéndose a los cantones de San Ramón, Poás, Zarcero y Valverde Vega. (2) La producción de Costa Rica de café fruta (en fanegas) durante el período 2016-2019 es la siguiente: 2016-2017, 1.840.336,2; 2017-2018, 2.017.935,0; y 2018-2019, 1.717.658,7 respectivamente.

Fuente: ICAFE. Informe Anual 2019, anexo 2-1.

²⁵⁸ ICAFE. Estructura del Sector. Página web consultada el 22 de setiembre de 2020. <http://www.icafe.cr/nuestro-cafe/estructura-del-sector/>

²⁵⁹ Conviene señalar que la cosecha de café se inicia en agosto de un año en las zonas bajas de Turrialba, Juan Viñas, Coto Brus, Pérez Zeledón y cierra en marzo del año siguiente en las zonas altas de Los Santos, Valle Central y Región Occidente. Observación del economista agrícola MA. Nelson Blanco Arroyo, quién fue evaluador de esta investigación..

Esa información muestra que el cantón de Atenas produjo 25.198 fanegas de café fruta en la cosecha 2018-2019 y ello representó un 1,47% de la producción de café fruta de Costa Rica durante esa misma cosecha. El análisis comparativo muestra que Atenas es el cantón de menor producción de café fruta para esa cosecha al comparársele con los cantones circunvecinos. En orden de importancia, Naranjo es el mayor productor del grupo con un 6,3% de la producción nacional, Alajuela, un 4%; Grecia, un 3,1%; y Palmares produjo un 1,8% de la producción nacional respectivamente.

Para Atenas, el café representa el producto agrícola de mayor importancia, empleando aproximadamente un 50 % de la extensión cultivada del cantón y además porque genera la mayor fuente de ingresos de los agricultores atenienses. Sobre este particular, el gerente general de Coopeatenas, señor Juan Carlos Álvarez, señaló a fines del año 2014, que *“1.300 productores de Atenas generan alrededor de \$20.000 millones anuales por ventas brutas a través de Coopeatenas, lo cual produce una rentabilidad de \$500 millones...se pagan los salarios de 170 empleados, gastos de producción, inversiones y se entregan ganancias con un excedente al final de cada año de casi \$ 1 millón, que es repartido entre los asociados”*²⁶⁰.

La cooperativa comercializa el café de sus asociados en empaques de 250 y 500 gramos en el supermercado “La Coope” y el comercio ateniense; así como el comercio en línea (<https://lacooponlinea.com/cafe/>) bajo las siguientes marcas: Ateneo, La Villa, Villa Diamante, Villa Colonial y Villa Real. En el mercado interno, el café ateniense se vende en paquetes de 250 gramos, 350 gramos y 500 gramos con precios en el rango: 1.355 – 4.510. La versión económica corresponde a la marca Villa Real molido con un precio de 1.355; mientras que las marcas Ateneo y Villa Diamante en versión gourmet se venden en tamaños de 500 gramos a precios de 3.260 y 4.510 colones respectivamente. A nivel de exportaciones la cooperativa comercializa su café bajo la marca “ateneo”, habiendo recibido el galardón “New York Coffee Lover’s Choice” por tres años consecutivos.

Coopeatenas exporta bajo la marca Ateneo el 85% de su producción a Europa y Estados Unidos. Sus clientes incluyen a Starbucks, Nespresso, Illy Café, Chick-fil-A y otros clientes menores como Keurig Green Mountain Coffee y Union Hand Roasted. Ventas recientes en el año 2022, fueron las siguientes: Starbucks, 14.000 quintales; Nespresso, 6.500 quintales; Illy Café, 4.000 quintales; Chick-fil-A, 2.000 quintales. La producción de Coopeatenas está certificada con cuatro sellos: ISO 14.001; Café Practices, Rain Forest Alliance y Fair Trade. El

²⁶⁰ El Café en Atenas. Doc. Amelia Rueda / 16 de noviembre de 2014. <https://www.ameliarueda.com/nota/1.300-productores-de-atenas-generan-20.000-millones-al-año>

70% del café exportado es certificado y se garantiza que el café producido en Atenas es un producto de prácticas ambientales responsables.²⁶¹

2.2.2. Agrocadena de caña

El estudio LAICA/ DIECA para el año 2002 sobre la Región Occidental del Valle Central señaló que *“los cantones que tradicionalmente han mantenido áreas importantes de cultivo son Grecia con un 63,36% del área total estimada en el año 2002, seguida por el cantón de Alajuela con un 16,2%, Atenas y Poás con un 7,3% y un 7,1% respectivamente”*²⁶². Esta región presentó una extensión sembrada de 6.000 hectáreas de caña que fue equivalente a un 9% del área cultivada de caña a nivel nacional, siendo la misma cultivada en su mayor parte por pequeños y medianos productores²⁶³.

Ese informe reportó para el cantón ateniense una extensión sembrada de caña de 246,2 hectáreas y una producción de 18.464 toneladas de caña con una productividad de 75 tn/ha, realizándose el proceso industrial para su transformación en azúcar, en los ingenios localizados en el cantón vecino de Grecia²⁶⁴. La siguiente tabla presenta información sobre el número de fincas y extensión sembrada de caña de azúcar para los distritos cañeros de Atenas (Santa Eulalia, Atenas y Concepción), Alajuela (Garita, Guácima, Tambor y Turrúcares) y Grecia (Tacares, Puente Piedra, San Isidro, San José, Central, San Roque y Bolívar), para los años 1994, 2003 y 2014 respectivamente.

²⁶¹ Cooeatenas. Página web

²⁶² La Región Occidental del Valle Central incluye a Grecia, Valverde Vega, Naranjo, Palmares, Alfaro Ruíz, Atenas, Alajuela, Poás, Heredia, San Isidro, Belén, Barba, Santa Bárbara, Santo Domingo, San Rafael, Flores, San Pablo, Puriscal y Mora. En: Alfaro, R. *“Características agroclimáticas y productivas de la Región Cañera del Valle Central Occidental (Sección Este) y acciones desarrolladas por DIECA en 20 años de laborar para resolver los problemas tecnológicos del cultivo de la caña de azúcar”*. LAICA/ DIECA. Noviembre 2003, página 8

²⁶³ Ibid, página 4.

²⁶⁴ Los ingenios se localizan en el cantón vecino de Grecia, a saber: Porvenir y Providencia en Tacares, Argentina en Puente Piedra, Costa Rica en Carrillos y Victoria en San Isidro. Ibid. cuadro N° 8, página 19.

Tabla 28. Atenas, Alajuela y Grecia. Número Fincas y Área Cultivada de Caña de Azúcar, 1994, cosecha 2002-2003 y Censo 2014.

Cantones	Distritos de producción	Área Cultivada en 1994	Área cultivada, producción en has y productividad (ton / ha) . Cosecha 2002/2003			Número fincas y área cultivada. Censo 2014	
			Área	Producción	Tm / ha	N° fincas	Área
Atenas	Santa Eulalia, Atenas central, Concepción	377 has	246 has	18.464 ton	75	69	202 has
Alajuela	Garita, Guácima, Tambor, Turrucare	1.061 has	551 has	43.540 ton	80	87	528 has
Grecia	Tacares, Puente Piedra, San Isidro, San José, Central, San Roque, Bolívar	2.715 has	2.128 has	191.523 ton	90	263	1.277 has

Nota: Naranjo y Palmares son productores marginales de la región. Naranjo reportó un área de 33 has y Palmares, 9 has para la cosecha 2002-2003.

Fuente: Alfaro, Roberto. Características agroclimáticas y productivas de la región cañera del Valle Central Occidental. Cuadros 3 y 4. LAICA. Noviembre, 2003. Censo Agropecuario 2014.

El análisis de esta información muestra dos aspectos del cultivo de caña en el cantón ateniense que conviene destacar: primero, hay una tendencia decreciente del área cañera, la cual disminuyó de 377 hectáreas en el año 1994 a 202 hectáreas en el 2014; y segundo, el área sembrada es menor que la reportada para los cantones de Grecia y Alajuela que son cantones circunvecinos del cantón ateniense, los cuales también experimentaron disminuciones importantes en el área sembrada de caña durante el mismo período. Una explicación sobre ese descenso de la producción cañera en el occidente de la región central puede ser referida al estudio de Blanco y León, quienes argumentan que esa situación se explica por el traslado de su producción hacia otras regiones del país. Los autores señalan que *“en el 2014 se hace más notorio el desplazamiento de la actividad cañera hacia tierras de llanura en regiones como el Pacífico Norte, Huetar Norte y Pacífico Central donde mejores vías de comunicación, una topografía plena que facilitaba la mecanización, la instalación de grandes ingenios y la disponibilidad de riego favorecieron el aumento del área sembrada”*.²⁶⁵

²⁶⁵ Blanco Nelson y Jorge León. Cambios en la estructura productiva del sector rural costarricense con base en el Censo Agropecuario 2014. INEC. Una Visión del Sector Agropecuario Basado en el CENAGRO 2014. San José, 2017, página 109.

A pesar de esa pérdida relativa en el área cañera durante las últimas dos décadas, su cultivo ha sido importante para Atenas, pues la misma representa la segunda actividad agrícola del total de la extensión sembrada por el cantón en el año 2014, únicamente superada por el área sembrada de café respectivamente. Además, el informe de LAICA señaló una particularidad del cultivo de caña en el sentido de que los agricultores de la región lo consideran complementario a la producción de café, situación definida como “*binomio agrícola*”. Esta práctica agrícola les ha garantizado a los productores del cantón una sostenibilidad económica en su gestión agrícola incluso en los períodos de dificultad de estos cultivos²⁶⁶.

2.2.3. Agrocadena de frutales

La tabla siguiente muestra que los productores de Atenas reportaron en el año 2014, un total de 206 fincas productoras de naranja con una extensión sembrada de 192 has, así como 155 fincas con producción de mango en 181 has de extensión sembrada, siendo ambos los cultivos de frutas relevantes para este cantón. Además, el censo determinó que hay 84 fincas en que se produce el aguacate, 18 fincas que reportaron producción de papaya y 60 fincas indicaron tener plantas de banano. Sin embargo, el área cosechada para estos tres cultivos frutícolas es muy pequeña: 6,6 has en aguacate; 4,5 has en papaya; y 1,8 has en banano, respectivamente.

Tabla 29. Atenas y cantones circunvecinos. Producción frutícola según número de fincas, extensión sembrada y número de plantas dispersas¹. Censo 2014.

Cultivo	Atenas	Alajuela	Grecia	Palmares ¹	San Mateo
Número fincas					
Mango	155	207	125	6	205
Naranja	206	174	146	11	65
Papaya	18	48	22	No reporta ²	18
Banano	60	212	148	18	No reporta ²
Aguacate	84	177	155	7	113
Extensión sembrada					
Mango	181,3 has	49,4 has	0,14 has	-----	499,6 has
Naranja	192,2 has	16,5 has	1,73 has	11,1 has	13,7 has
Papaya	4,5 has	2,2 has	0,5 has ¹	No reporta ²	25,3 has
Banano	1,8 has ¹	16,3 has ¹	3,0 has ¹	0,24 has ¹	No reporta ²
Aguacate	6,6 has ¹	3,0 has ¹	0,9 has ¹	(74) ¹	43,6 has ¹

Notas: (1) El Censo reportó plantas dispersas según el siguiente detalle: Atenas 1.101 de banano y 922 de aguacate. Alajuela, 16.826 de banano y 906 de aguacate. Grecia, 1.077 de papaya, 4.919 de banano y 1.409 de aguacate. Palmares no reportó área sembrada, pero se incluyeron 1.990 matas de banano. San Mateo, 1.645 de aguacate. (2) el cuadro censal no reporta información. Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2014. Cuadro N° 1.

²⁶⁶ Ibid, página 6

El estudio del MAG-Atenas para el año 2017 determinó que por razones de suelos y de clima los cítricos y el mango son las frutas dominantes, los cuales enfrentan en la actualidad problemas relacionados con altos costos de producción y precios fluctuantes en el mercado nacional. Este mismo estudio determinó que la producción de naranja fue de 22 toneladas por hectárea y de mango de 8 toneladas por hectárea y que los productores de estas frutas no presentan una organización que les permita enfrentar de manera conjunta los problemas mencionados²⁶⁷.

Ese mismo informe reportó la presencia de problemas en la producción de frutales que incluyen: primero, la incidencia de plagas como la mosca de la fruta; y segundo, la presencia de ácaros y la antracnosis en las plantaciones de cítricos y de mango. Los productores han enfrentado estos problemas mediante un uso intensivo de plaguicidas lo cual conlleva degradación de suelos y efectos ambientales. Se menciona también sobre la presencia del HLB lo cual sugiere la necesidad de combatir al Psílido que transmite esta bacteria para evitar sus efectos en la producción frutícola del cantón.²⁶⁸ La práctica de manejo de las frutas durante la cosecha emplea una cuidadosa selección y su empaque en cajas plásticas lo cual favorece su presentación en anaquel²⁶⁹. Los agricultores atenienses comercializan sus cosechas de frutas mediante venta directa en el mercado local (feria del agricultor, comercios, hoteles y restaurantes) y por intermediación de compradores que visitan las plantaciones frutícolas del cantón.

2.2.4. Agrocadena de hortalizas

El cultivo de hortalizas es una actividad menor de la agricultura ateniense. La siguiente tabla muestra que únicamente 30 productores que utilizaron 26 hectáreas de terrenos agrícolas fueron reportados en el censo del 2014. A nivel de cultivo, se determinó la presencia de 14 productores de tomate los cuales cultivaron 8 hectáreas de extensión; 8 productores de chile dulce con una extensión sembrada de 17 hectáreas; y 8 productores de lechuga los

²⁶⁷ Op. Cit., página 29

²⁶⁸ El HLB o “enfermedad del quemado del dragón” fue reportada en China en 2019 y es la enfermedad más destructiva de los cítricos. El patógeno causante del HLB es una bacteria de tipo gran-negativa...descubierta en 1970. Todas las variedades comerciales de cítricos son susceptibles al HLB. Herbario Virtual de Fitopatología FAUBA.

<https://herbariofitopatologia.agro.uba.ar/>

²⁶⁹ Op. Cit., página 32.

cuales emplean sistemas hidropónicos en una pequeña área de producción (1,2 hectáreas)²⁷⁰.

Tabla 30. Atenas y cantones circunvecinos. Número de fincas y extensión sembrada de chile dulce, tomate y lechuga. Censo 2014.

Cultivo	Atenas	Alajuela	Grecia	Palmares	Naranjo
Número de fincas					
Chile dulce	8	97	58	13	21
Tomate	14	113	45	13	36
Lechuga	8	77	26	6	27
Extensión sembrada en hectáreas					
Chile dulce	16,9	60,3	19,5	2,8	4,9
Tomate	7,9	99,4	30,0	4,1	28,1
Lechuga	1,2	34,9	2,3	0,08	16,0

Fuente: INEC. Censo Nacional Agropecuario, 2014. Cuadro N° 1.

El análisis comparativo de los indicadores de esta agrocadena con los cantones circunvecinos de Atenas para el año 2014, mostró lo siguiente: primero, en el cultivo de chile dulce, Alajuela es el mayor productor (60 has cultivadas), seguido de Grecia (20 has) y Atenas es tercero. Segundo, en el cultivo de tomate, Alajuela (99 has) mantiene una mayor producción seguido de Grecia (30 has) y Naranjo (28 has) y Atenas es cuarto con 8 hectáreas. Finalmente, en la producción de lechuga, Alajuela mantiene el primer lugar con 35 hectáreas seguido de Naranjo (16 has) y Grecia (2,3 has) y Atenas (1,2 has) con Palmares (0,08 has) son marginales en este cultivo.

La Agencia de Extensión del MAG-Atenas en su estudio del año 2017 definió la agrocadena de hortalizas para incluir sus servicios de asistencia en la producción de chile, tomate y de lechuga la cual se cultiva bajo cobertura de plástico²⁷¹. Esa información para noviembre de ese mismo año se incluye en la tabla siguiente, en el cual se muestra la presencia de 20 productores de tomate y chile con una extensión aproximada de 15 hectáreas empleando sistemas de producción a cielo abierto. Se cosecha en la época de invierno y en menor grado durante el verano por las limitantes de riego.

²⁷⁰ El Informe MAG-Atenas reportó en relación con la producción de lechuga lo siguiente: “debido a las facilidades de transporte y la cercanía con los centros de acopio, en la Región Central Occidental se han establecido una gran cantidad de proyectos hidropónicos que ameritan atención de parte de los extensionistas”. Informe 2017 MAG-Atenas, página 29.

²⁷¹ Región de Desarrollo Central Occidental. Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas / MAG, 2017, página 30.

Tabla 31. Atenas. Número de productores, área sembrada y producción para los cultivos de lechuga, tomate y chile dulce, 2017.

Cultivo	Número de Productores	Áreas sembradas (ha)	Producción
Lechuga (cultivo hidropónico)	8	1	20.000 unidades
Tomate	12	11	45 t/ ha
Chile dulce	8	4	17 t / ha

Fuente: MAG. Agencia de Extensión Agropecuaria Atenas Región de Desarrollo Central Occidental Informe noviembre, 2017. Cuadro en página 28.

En la producción de chile trabajaron 8 agricultores quienes utilizaron 4 hectáreas y rendimientos de 17 ton/ ha; mientras que 12 productores de tomate utilizaron once hectáreas y rendimientos de 45 ton/ha²⁷². Los sistemas de producción empleados por estos productores consideran: primero, tomate (chile) en asocio con café; segundo, tomate (chile) solo, y tercero, siembra compacta y con/ sin cobertura plástica. Su producción se realiza bajo un enfoque de producción nómada lo cual ha incidido en prácticas deficientes en el manejo de suelos. Su comercialización se da en el mercado local (feria del agricultor y el comercio), y la venta a intermediarios principalmente en CENADA.

La Agencia de Extensión MAG-Atenas ha venido impulsado el uso de sistemas hidropónicos en la producción de lechuga, así como el empleo de insumos como piedra quinta, arenón, granza, techo plástico y carbón, lo cual ha permitido evolucionar hacia una producción que se realiza a lo largo de todo el año, lográndose rendimientos de 25 lechugas por metro cuadrado y su venta se realiza a precios aceptables en los centros de acopio del área metropolitana, de la cual Atenas forma parte.

2.2.5. Producción de frijol y maíz

El Informe de granos básicos MAG-2019 indicó que *“la producción de granos básicos (en particular frijol y maíz), es de gran tradición en la cultura costarricense, así como elementos básicos en la dieta costarricense. El frijol en particular está ampliamente difundido por todo el país, consumiéndose las variedades de frijol rojo y negro”*²⁷³. Ello explica que el cantón de Atenas sin ser un cantón con las condiciones ideales para la producción de frijol y maíz

²⁷² El informe MAG-Atenas señala en página 30 sobre este particular, lo siguiente: “en el cantón de Atenas se siembran anualmente alrededor de 11 hectáreas de tomate y 4 de chile con rendimientos de 45 y 17 ton/ha respectivamente esto bajo condiciones de cielo abierto y con densidades de siembra de 12.000 a 16.000 plantas por hectárea.”

²⁷³ Valerín Román, José E. Informe situacional granos básicos 2012-2019: frijol-maíz. MAG. Sector Agroalimentario. Página 1. <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E16-11088.pdf>

presente niveles de producción importantes orientados hacia el autoconsumo y la venta local.

En la tabla siguiente se presenta información censal para el año 2014, la cual muestra que Atenas reportó 90 fincas productoras de frijol y 154 fincas productoras de maíz, aunque es posible que algunas de esas fincas cultiven ambos frijol y maíz. Sin embargo, debe tomarse nota de que los agricultores de la zona tienen la práctica de sembrar frijol en partes de los cafetales de las fincas del cantón empezando a mediados de setiembre y recogiendo la cosecha en diciembre²⁷⁴, situación que podría variar el número de esas fincas reportadas en el censo agropecuario.

Tabla 32. Atenas y Cantones Circunvecinos. Número de fincas y extensión sembrada de frijol y maíz. Censo Agropecuario 2014.

Cantones Subregión	Cultivo de frijol		Cultivo de maíz	
	Número Fincas	Extensión sembrada	Número Fincas	Extensión sembrada
Atenas	90	46,9 has	154	60,8 has
Alajuela	154	48,9 has	277	129,6 has
Grecia	90	198,6 has	178	169,7 has
San Mateo	71	45,2 has	109	74,7 has
Naranjo	65	23,2 has	146	36,8 has
Palmares	81	27,1 has	99	33,2 has

Fuente: VI Censo Nacional Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadros N° 1. La tabla Excel presenta un cuadro separado para cada cultivo con detalle por provincia y cantón.

El análisis comparativo de la información censal en la producción de frijol de Atenas y cantones circunvecinos muestra que Grecia es el cantón que tiene la mayor extensión sembrada (199 has) de este grupo y que Atenas con Alajuela y San Mateo dedican entre 45 hectáreas y 49 hectáreas a la producción de frijol respectivamente. En menor extensión sembrada el censo agropecuario reporta a los cantones de Naranjo (23 has) y Palmares (27 has). En lo que se refiere a la producción de maíz, Grecia (170 has) y Alajuela (130 has) son los mayores productores y el cantón ateniense ocupa un lugar intermedio con 154 fincas donde se siembra maíz con una extensión sembrada de 61 hectáreas. Ello permite inferir que la producción de frijol y de maíz ocupa un lugar importante en la agricultura ateniense, a pesar de los problemas que enfrentan estos cultivos.

²⁷⁴ Entrevista con el agricultor José Delgado del Distrito de Jesús. Setiembre 10 de 2020. El informe MAG-Atenas en su página 29 señaló sobre estos sistemas mixtos de cultivos, lo siguiente: “en nuestro cantón podemos encontrar varios sistemas de producción en el cultivo de café.....café en asocio con otros cultivos tanto anuales, donde se aprovechan lotes o calles de poda o perennes como los frutales”

El informe sobre granos básicos MAG-2019 destacó que la producción de frijol y maíz experimentó disminuciones significativas durante el período 2011-2019²⁷⁵, situación que se explica por los bajos precios de estos productos en el mercado internacional, así como a elevados costes de producción y bajos niveles de productividad. En ese contexto, es importante señalar que los productores atenienses tienen una larga tradición en relación con estos cultivos, los cuales son parte de su dieta básica, lo cual explicaría que la producción de frijol y maíz esté orientada hacia el autoconsumo y venta en el mercado local²⁷⁶.

2.2.6. Agrocadena de yuca, tiquisque y plátano

Los agricultores atenienses producen pequeñas cantidades de yuca, tiquisque y plátano para el autoconsumo debido a que estos productos son parte de la dieta local. La tabla siguiente muestra información del Censo Agropecuario 2014, el cual reportó para el cantón ateniense un total de 19 fincas con una extensión sembrada de 7 hectáreas de yuca, 7 fincas y una extensión de 1,7 hectáreas de tiquisque, así como 95 fincas con una extensión de 6 hectáreas de plátano incluyendo aproximadamente 10.000 plantas dispersas de este producto²⁷⁷.

Tabla 33. Atenas y Cantones Circunvecinos. Número de fincas y extensión sembrada de yuca, tiquisque y plátano. Censo 2014.

Cantones Subregión	Yuca		Tiquisque		Plátano		
	Número fincas	Extensión sembrada	Número fincas	Extensión sembrada	Número fincas	Extensión sembrada	Plantas dispersas
Atenas	19	7,0 has	7	1,7 has	95	6,1has	9.818
Alajuela	95	13,6 has	28	2,6 has	174	8,1 has	15.194
Grecia	171	441.5 has	16	5,6 has	241	30.2 has	6.130
San Mateo	17	3,1 has	6	1,4 has	32	3,2 has	1.607
Naranjo	24	7,8 has	17	2,6 has	267	3,7 has	16.816
Palmares	9	0,17 has	No reporta	No reporta	30	5.7 has	2.323

Fuente: VI Censo Nacional Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadros N° 1.

²⁷⁵ La producción nacional de frijol disminuyó en forma significativa desde 14.618 Tn para la cosecha 2011/2012 a 9.510 Tn en la cosecha 2018/2019 respectivamente. La producción de maíz blanco se redujo desde 24.347 Tn en la cosecha 2011/2012 a 5.146 Tn en la cosecha 2018/2019. Valerín Román, José E. *Informe situacional granos básicos 2012-2019: frijol-maíz*. MAG. Ver cuadro 2, página 4; y cuadro 25, página 57.

²⁷⁶ Entrevista al agricultor ateniense José Delgado el miércoles 30 de setiembre del 2020.

²⁷⁷ Las musáceas como el plátano, el guineo cuadrado y el banano son utilizados para sombra en los cafetales del cantón ateniense. Información del agricultor José Delgado vecino del distrito de Jesús.

Esta información muestra que para los cantones de la subregión de Alajuela la producción de plátano y tiquisque es también pequeña, a saber: Alajuela, San Mateo, Naranjo y Palmares reportaron una extensión sembrada que varía entre 3 y 8 ha, con la excepción de Palmares que no reportó producción de tiquisque. Grecia es un cantón diferente al resto del grupo, en el sentido de que reportó 171 fincas con una extensión sembrada de 442 hectáreas cultivadas de yuca y 30 hectáreas sembradas de plátano, aun cuando su producción de tiquisque estuvo restringida a 5,6 hectáreas.

2.2.7. Agrocadena de árboles maderables

En la siguiente tabla se presenta información sobre el cultivo de árboles maderables como teca, eucalipto, cedro, melina y pochote, en un número importante de fincas atenienses. En orden de importancia, 16 fincas reportaron el cultivo de teca en un área de 91 hectáreas; 14 fincas con eucalipto en 32 hectáreas, 72 fincas con árboles de cedro en 21 hectáreas; 6 fincas con gmelina en 16 hectáreas y 8 fincas con pochote en 2,5 hectáreas.

Tabla 34. Atenas y cantones circunvecinos. Árboles maderables según número fincas y extensión sembrada. 2014.

Cultivo	Atenas	Alajuela	Grecia	Naranjo	Palmares
Número de fincas					
Teca	16	10	---	---	---
Eucalipto	14	15	34	30	9
Cedro	72	27	33	24	16
Melina	6	6	12	---	---
Pochote	8	---	3	---	---
Extensión maderable, cifras en hectáreas					
Teca	91,6	3,0	---	---	---
Eucalipto	31,7	11,3	4,2	1,2	3,9
Cedro	20,7	3,5	7,3	0,22	1/
Melina	16,0	3,0	26,0	---	---
Pochote	2,5	---	3,6	---	---

Notas: (1) Reporta 1.354 árboles dispersos.

Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2014. Cuadro N° 1.

El análisis comparativo con los cantones de la subregión muestra que Atenas presenta la mayor extensión de tierras dedicadas a la producción de árboles maderables, aun cuando los cantones circunvecinos reportan pequeñas extensiones, que se señalan de seguido:

- Además de Atenas, el cantón de Alajuela fue el otro cantón que reportó producción de teca en 10 fincas y un área muy pequeña de 3 hectáreas.

- En la producción de eucalipto y cedro los cuatro cantones circunvecinos reportaron estos cultivos maderables en una extensión importante pero inferior a la extensión reportada por el cantón ateniense: Alajuela, 15 hectáreas, Grecia, 11,5 hectáreas; Naranjo 1,5 hectáreas y Palmares con 3,9 hectáreas de eucalipto.
- La extensión sembrada de gmelina fue reportada por Atenas (16 has) y Grecia (26 has) y en menor medida por Alajuela (3 has)
- Finalmente, el pochote sólo se cultiva en Atenas (2,5 has) y Grecia (3,6 has).

2.3. La Actividad Pecuaria: Ganadería y Avicultura

El propósito de la actividad pecuaria es producir alimentos como la carne, la leche, huevos, grasas, miel y materias primas como el cuero para ser procesados como insumos productivos. Según se observó en la información censal para el año 2014, se reportó 207 fincas pecuarias (22% del total de fincas) con una extensión dedicada principalmente a pastos de 2.275 hectáreas (38% del total de tierras agropecuarias) en el cantón de Atenas. El informe de la Agencia de Extensión Agrícola del MAG-Atenas del año 2017 señaló que las actividades pecuarias son relevantes para la economía local del cantón tanto para la generación de empleos como de ingresos²⁷⁸.

La tabla siguiente muestra información censal para los cinco cantones de la subregión occidental de Alajuela sobre el número de fincas según su vocación principal en el área agrícola o pecuaria. Esa información muestra que Alajuela, Atenas y Grecia presentan un elevado porcentaje de sus fincas en el campo pecuario con un 31%, 22% y 20% respectivamente. Los cantones de Palmares y Naranjo únicamente muestran un 6% y 8% del total de sus fincas en el campo pecuario.

²⁷⁸ El MAG-Atenas reportó para el año 2017, 1246 productores de café, 61 productores de carne, 35 granjas productoras de pollos y 7 granjas de huevos. En: cuadro sobre producción agropecuaria, página 28 del informe “Región de Desarrollo Central Occidental”. Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas / MAG, 2017.

Tabla 35. Atenas y cantones circunvecinos. Total de fincas y extensión en hectáreas por agrupación de actividad principal, 2014.

Región Occidental	Total de fincas	Número de fincas por agrupación principal (en porcentajes)		
		Agrícola ¹	Pecuaría ²	Otros usos ³
Atenas	924	77%	22%	1%
Alajuela	2.085	68%	31%	1%
Grecia	2.020	79%	20%	1%
Palmares	670	94%	6%	0%
Naranjo	1.472	91%	8%	1%

Región Occidental	Extensión en hectáreas	Extensión en hectáreas por agrupación principal (en porcentajes)		
		Agrícola ¹	Pecuaría ²	Otros Usos ³
Atenas	6.005	58%	38%	4%
Alajuela	28.423	26%	73%	1%
Grecia	24.336	56%	42%	2%
Palmares	2.210	88%	10%	2%
Naranjo	8.283	79%	21%	0%

Notas: (1) Incluye las actividades principales relacionadas con los cultivos anuales, permanentes, forestales y ornamentales. (2) Incluye las actividades principales de avicultura, ganado vacuno y porcino, especies menores y otras pecuarias. (3) Agrupa el turismo rural, manejo y protección de bosques naturales y otras actividades principales.

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2014, cuadros 5 y 26.

A un nivel de mayor especificidad, el informe MAG-Atenas de 2017 destacó el funcionamiento del subsector pecuario ateniense con referencia a tres agrocadenas referidas a la crianza y engorde de ganado bovino, ganado porcino y la avicultura. La tabla siguiente presenta información sobre el número de fincas de estas agrocadenas y los sistemas de producción empleados, a saber:

- La agrocadena de ganado bovino. El censo agropecuario reportó 245 fincas ganaderas en el año 2014, las cuales realizan cuatro actividades diferenciadas: producción de carne, producción de leche, doble propósito (carne y leche) y animales para trabajo (bueyes principalmente). Esa información destaca la preponderancia de las fincas dedicadas a la producción de carne (2.008 cabezas de ganado) y para doble propósito (1.059 cabezas de ganado) con una menor participación de fincas con vocación lechera que reportaron 245 cabezas de ganado.
- La agrocadena avícola identificó 30 granjas, las cuales operan con tres sistemas de trabajo: aves para producción de carne (pollos de engorde), para producción de huevo (gallinas) y para reproducción. La vocación principal de estas granjas es la producción de pollos de engorde con un 75% del total de aves de las granjas.

- La agrocadena de porcicultura es relativamente pequeña con 13 fincas que tienen el propósito de producir carne de cerdo para el mercado nacional.

Tabla 36. Atenas: Fincas y sistemas de producción del sector pecuario, 2014.

<i>Fincas ganaderas según sistemas de producción del sector pecuario</i>					
Total de Fincas Ganaderas	Total cabezas de ganado	Ganado para carne	Ganado para leche	Ganado de doble propósito	Ganado para trabajo
245	3.324	2.008	245	1.059	12
<i>Fincas avícolas según sistemas de producción</i>					
Número Fincas Avícolas	Total aves	Aves para reproducción	Aves para producción de huevo	Pollos engorde	
30	470.110	103.517	12.393	354.200	
<i>Fincas de cerdos según sistemas de producción</i>					
Total fincas de cerdos	Total de cerdos	Cerdos para carne	Cerdos para reproducción		
13	2.042	1.406	636		

Fuente: Censo Agropecuario de Costa Rica, 2014. Cuadro N° 7, 33, 39.

2.3.1. La agrocadena de ganado bovino



Figura 2. Hato ganadero en el poblado de Guácimo de Atenas. Foto tomada por Justo Aguilar, 2021.

La ganadería fue desarrollada por los españoles quienes introdujeron el ganado “Bos Taurus” originario de la península ibérica desde la fundación misma del país en el siglo dieciséis²⁷⁹ y cuenta con más de cuatro siglos de tradición. Con posterioridad en el siglo XVIII se incorporaron las razas “Devonshire” y “Durhan”, las cuales fueron importadas de Inglaterra por los ganaderos costarricenses. De importancia especial fue la introducción de ganado Holstein y Jersey a partir del año 1880, el cual permitió desarrollar los hatos lecheros de altura del país²⁸⁰. En los años treinta del siglo pasado, se incorporó la raza “bos indicus” y se hibridizó con el ganado español existente y ello permitió lograr extender la ganadería para producción de carne a todas las regiones del país²⁸¹.

²⁷⁹ “la ganadería en Costa Rica tiene 446 años de historia desde que ingresaron los primeros bovinos a nuestro país, procedentes de Honduras y Nicaragua, traídos en la época colonial por Juan de Cavallón”. Plan Estratégico para el desarrollo de la agrocadena de la ganadería bovina de carne en la Región Chorotega. MAG. Julio 2007, página 6.

²⁸⁰ Vargas, B. Mejoramiento genético del ganado lechero Escuela de Medicina Veterinaria, Universidad Nacional. Diciembre 2012, página 1. En: <https://www.medvet.una.ac.cr/posgrado/gen/invest/ArtInfoHolstein2012mejgen.pdf>

²⁸¹ En el país se incorporaron a partir de 1930 nuevas razas como Brahman, Nelore y en menor grado Gyr al ganado criollo de origen español; situación que permitió enraizar y mejorar la base criolla de la ganadería de carne del país. Ello fue seguido de la introducción de especies forrajeras, de las cuales destaca el jaragua y la ratana, así como la adopción de la inseminación artificial y del uso de semen importado de alto rendimiento. Morales, Jorge. *Diagnóstico de la Ganadería Bovina de Carne, Doble Propósito y Engorde para la identificación y selección de fincas en el proyecto “Plataforma Regional de Información para la Ganadería Sostenible”*- INTA, Costa Rica. Febrero 2013, página 18.

En el país se desarrollan cuatro tipos de explotaciones de ganado bovino las cuales se describen a continuación: primero, la actividad de producción de carne bovina en el país se realiza con ganado de base cebuina el cual presenta resistencia a las altas temperaturas y largos períodos de sequía, a la vez que se ha mantenido la adaptabilidad del ganado español a las condiciones del territorio nacional. Considera varios sistemas que van desde la cría, la cría y desarrollo, el desarrollo y engorde de la res y el doble propósito. La actividad opera como un sistema de producción extensivo en tierra y extractivo de los recursos el cual agotó la frontera agrícola del país hace un buen tiempo. Se le considera en la actualidad, como un sistema inadecuado de gestión de los recursos naturales, siendo ineficiente desde la perspectiva biológica y económica.²⁸²

Segundo, el sistema de doble propósito. El informe INTA de 2013 definió este sistema de producción señalando que *“el sistema de producción de doble propósito actualmente está basado en vientres con una alta variación racial, con un manejo genético complejo que ocasiona problemas en la estabilidad de la producción de leche y en la calidad de los terneros. Además, como consecuencia de derivarse principalmente de sistemas de cría-carne, ha resultado en una pérdida significativa en el patrimonio genético cebuino”*²⁸³. Se indica además que el productor de doble propósito depende en menor proporción de la venta de leche respecto a otros ingresos de su actividad²⁸⁴.

Tercero, el sistema de producción de leche en zonas de altura. El informe MAG-Grecia del año 2007²⁸⁵ fue realizado en la Región Occidental del Valle Central en los cantones de Zarcerro, San Ramón, Naranjo, Sarchí, Alajuela, Poás, Grecia y Heredia y comprendió a productores de leche organizados y afiliados a cooperativas e instituciones privadas del ramo, las cuales les proveen de insumos y asistencia técnica. Los sistemas de trabajo de estos productores incluyen mayoritariamente lo siguiente: uso de apartos fertilizados, semi-estabulación, ordeño mecánico, normas razonables de higiene, cercas eléctricas en muchos casos, uso de concentrados y de complementos minerales. Las razas comúnmente

²⁸² Morales refiere la productividad de la actividad de producción de carne señalando *“una fertilidad promedio del 50% (parición de las vacas cada dos años) y pesos al destete de 170 kg; carga animal de menos de una cabeza por hectárea. La ganadería de carne no se desarrolló, sino que se expandió en área, cuando aún lo permitía la frontera agrícola”*. (página 18).

²⁸³ Ibid, página 30

²⁸⁴ El estudio MAG-Grecia 2007 aporta la siguiente información sobre este tema: *“ellos venden la leche y viven de los terneros que destetan, de las novillitas preñadas que venden, de las vacas que negocian, ellos se pagan sus propios salarios en la propia finca y así mantienen a su familia. El negocio depende en poca proporción de la leche, menos del 40%”*. Informe MAG-Grecia. Agrocadena de Leche, 2007, página 30

²⁸⁵ Corresponde a productores de leche especializados de altura localizados en ocho cantones del Región Occidental del Valle Central: Zarcerro, San Ramón, Naranjo, Sarchí, Alajuela, Poás, Grecia y Heredia. Op. Cit., página 28.

empleadas en la producción de leche incluyen Holstein, Jersey, Pardas y cruces de Jersey (llamadas chumecas)²⁸⁶.

Cuarto, el sistema de producción de leche en zonas de altitud media y baja. La producción lechera en estas zonas entre las cuales se incluye el cantón ateniense corresponde a vacas rústicas y encastadas con otras razas lo cual genera una menor producción de leche al comparársele con la producción de leche de vacas de altura, así como un menor uso de insumos comerciales debido a la menor rentabilidad.²⁸⁷ En las diferentes zonas con estas características se presenta una multiplicidad de sistemas de gestión, los cuales podrían variar de finca a finca.

A nivel nacional, el estudio de la Universidad de Costa Rica de 2017 identificó un estancamiento relativo en la producción de ganado de carne con referencia al período 1984-2014²⁸⁸, lo cual contrasta con el aumento de un 6,3% en la producción de leche durante ese mismo período²⁸⁹. Se menciona además, que en la Región Central del país, se presentan simultáneamente el sistema de producción de carne bovina y la producción de leche de mayor tecnificación con un 21% y un 23% del total nacional respectivamente.

En la tabla siguiente se presenta información del Censo Agropecuario 2014 para Atenas y cantones circunvecinos, destacándose la presencia de 245 fincas ganaderas atenienses las cuales dedicaron una extensión para pastos de 2.440 hectáreas y 3.324 cabezas de ganado bovino, indicadores muy similares a los presentados por el cantón de Naranjo. En el entorno inmediato, Alajuela y Grecia son los mayores productores de ganado vacuno de este grupo de cantones, habiendo reportado 432 y 445 fincas ganaderas y una población de ganado bovino ligeramente superior a las 16.000 cabezas respectivamente. El cantón de Palmares reportó una actividad menor con 30 fincas ganaderas y 349 cabezas de ganado y únicamente 157 hectáreas de pastos.

²⁸⁶ Ibid, páginas 28 y 29

²⁸⁷ Informe "Región de Desarrollo Central Occidental". Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas / MAG, 2017, páginas 27 y 30

²⁸⁸ "La actividad ganadera de carne en Costa Rica ha experimentado una disminución a partir del año 1996...hasta alcanzar en el 2002 el pico mínimo de producción del período que va de 1984 al 2014". Ver: Masis, K., y F. Morales. Producción y Productividad de Ganado Vacuno de Carne y de Leche en Costa Rica de 1984 a 2014. Universidad de Costa Rica. Revista electrónica E-Agronegocios. Volumen 3, número 1, Informe Técnico 1. enero 2017, página 4.

²⁸⁹ La producción nacional de leche aumentó su producción de 356.873 toneladas en 1984 a 1.056.951 toneladas en el año 2014. Op. Cit. masis, K., y F. Morales Masis, K., y F. Morales. Página 1.

Tabla 37. Atenas y cantones circunvecinos. Total fincas, extensión de pastos en hectáreas y cantidad bovinos según propósito, 2014.

Subregión Occidental	Número Fincas	Extensión pastos (has)	Cantidad animales según propósito ¹			
			Cantidad bovinos	Bovinos para carne	Bovinos para leche	Doble propósito
Atenas	245	2.440	3.324	2.008	245	1.059
Alajuela	432	18.012	16.112	7.663	6.712	1.707
Grecia	445	9.545	16.572	4.314	10.164	2.088
Palmares	30	157	349	164	67	118
Naranjo	153	1.630	3.219	613	2.422	182
En porcentajes¹						
Atenas			100 %	60,4	7,4	31,9
Alajuela			100%	47,5	41,6	10,6
Grecia			100%	26,0	61,3	12,6
Palmares			100%	47,0	19,2	33,8
Naranjo			100%	19,0	75,2	5,7

Nota: (1) No se incluye cantidad de ganado vacuno criado con propósitos de trabajo. El censo 2014 reportó para este rubro los siguientes datos: Atenas, 12; Alajuela, 30; Grecia, 6; y Naranjo 2.

Fuente: Censo Agropecuario 2014. Cuadros 5. 7 y 26.

La actividad de producción de leche en el cantón ateniense es muy pequeña debido a que el censo reportó únicamente 245 cabezas de ganado para ese propósito en el año 2014. La actividad es responsabilidad de pequeños productores que manejan hatos de base cebuina en su mayoría menores a las veinte vacas y que se localizan principalmente en las áreas de Guácimo, Escobal, Estanquillos en las pendientes de los Montes del Aguacate; así como en los distritos de Mercedes y San José en los Cerros de la Candelaria²⁹⁰.

Esa información de la tabla anterior revela que el cantón de Grecia presenta una ganadería con especialización en la producción de leche de altura la cual tiene una participación de un 61,3% de su hato en ganado lechero, la cual es mayor que el 26% dedicado a la producción de carne. El cantón de Alajuela presenta un mayor balance en su hato ganadero, dado que un 48% del hato está dedicado a la producción de carne y un 42% para la producción de leche respectivamente. El cantón de Atenas se ha especializado en la crianza de ganado para la producción de carne, con un 60,4% y para doble propósito (carne y leche) con un 32% de su hato ganadero.

²⁹⁰ Información suministrada por el Ing. Carlos Rodríguez Arias quién es dueño de una de las veterinarias de Atenas y quién además manifestó que la actividad ganadera en el cantón muestra una contracción importante desde mediados de los años ochenta, debido a la baja rentabilidad del negocio. Entrevista con el Ingeniero Carlos Rodríguez quién ha fungido como veterinario del cantón por más de dos décadas. Noviembre 7, 2020.

La tabla siguiente presenta para ese mismo grupo de cantones, tres relaciones estimadas a partir de la información censal sobre número de fincas, extensión de pastos y hatos ganaderos para el año 2014.

Tabla 38. Atenas y cantones circunvecinos. Relaciones de la extensión de pastos por finca y cabeza de bovino y número de cabezas de ganado por finca. Censo 2014.

Región	Indicadores Censo Agropecuario 2014			Relaciones a nivel cantonal		
	Número Fincas (1)	Extensión de pastos (ha) (2)	Hato de ganado Número cabezas (3)	Pastos en ha por finca (2/1)	Hato de ganado por finca (3/1)	Pastos en ha por cabeza ganado (2/3)
Subregión occidental						
Atenas	245	2.440	3.324	9,96	13,6	0,73
Alajuela	432	18.012	16.112	41,7	37,3	1,12
Grecia	445	9,545	16.572	21,4	37,2	0,58
Palmares	30	157	349	5,2	11,6	0,45
Naranjo	153	1.630	3.219	10,7	21,0	0,51

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2014, cuadros 5 y 26.

La información sobre la relación “*extensión de pastos (has) por finca*” corresponde a un indicador promedio del área de pastos por finca que muestra diferencias importantes entre los cantones de la Subregión Occidental Este indicador muestra que Alajuela presenta un mayor tamaño del área de pastos promedio de finca (41,7 has/ finca) debido a su mayor vocación para producir carne de ganado vacuno (48% de su hato es para carne). El cantón de Grecia presenta un indicador opuesto (21,4 has de pastos / finca) el cual es aproximadamente la mitad del mismo indicador de Alajuela, lo cual se explica por su orientación hacia la producción de leche (61% de su hato ganadero es para leche). El cantón ateniense presenta una orientación hacia la producción de carne de ganado vacuno (60%) y el doble propósito (32% para carne y leche) con un promedio de extensión de pastos por finca en el orden de 10 has por finca.

La relación “*extensión de pastos en has/ número de cabezas de ganado*” muestra cuantas hectáreas de pasto alimenta en promedio una cabeza de ganado. Destaca el caso de Alajuela con un indicador de 1,12 que muestra que cada cabeza de ganado cuenta en promedio con 1,12 hectáreas, lo cual refleja la vocación de este cantón en la producción de ganado de carne. Atenas presenta la misma tendencia que el cantón alajuelense, dado que su indicador es de 0,73 has por cabeza de ganado y supera al resto de los cantones reflejando de igual manera su mayor vocación por la crianza de ganado para carne y de doble propósito.

Finalmente, la relación “*número de cabezas de ganado/ número de fincas*” permite valorar el número promedio de cabezas de ganado que gestiona una finca. Los cantones de Alajuela y Grecia reportaron un número muy similar de fincas y cabezas de ganado vacuno respectivamente tal como se muestra en la tabla, lo cual explica que el hato medido por el número de cabezas de ganado vacuno por finca estimado en 37 cabezas/ finca sea el mismo respectivamente. Para el caso de Atenas el indicador del hato por finca estimado en 13 “cabezas de ganado por finca”, es aproximadamente una tercera parte del indicador de Alajuela, lo cual podría explicarse hipotéticamente por una subutilización de las fincas atenienses en la gestión de ganado para carne. Alternativamente podría pensarse que las fincas de ganadería atenienses presentan hatos relativamente menores por finca, debido a realizar actividades agrícolas en adición a la crianza de ganado como parte de su gestión agropecuaria. El informe MAG-Atenas de 2017 confirma esta hipótesis en el sentido de que los sistemas de gestión agropecuaria empleados por los agricultores atenienses combinan el café como cultivo dominante con la ganadería y otros cultivos menores (frutales y hortalizas)²⁹¹.

El estudio MAG-Atenas 2017 cuantificó la actividad de 61 productores de ganado en el cantón ateniense para noviembre de ese mismo año. Se determinó que la actividad de ganadería ha experimentado cambios importantes en sus sistemas de producción, con la incorporación de pastos mejorados, pastos con caña de azúcar, bancos forrajeros y el uso de remanentes de los corrales como fertilización de los potreros y una tendencia hacia sistemas semiestabulados²⁹². Este diagnóstico del MAG parece justificar los datos obtenidos, el cual mostró un menor tamaño de las fincas de producción de carne del cantón al comparárseles con las fincas alajuelenses. También se reportó que la comercialización de la ganadería de carne se realiza en las subastas ganaderas y mataderos de la subregión occidental. De igual manera se señala que la producción de leche es un producto para “el autoconsumo”, producción de queso y venta en el mercado local”.²⁹³

2.3.2. La agrocadena porcina

La actividad de crianza y engorde de cerdos es una actividad marginal del sector pecuario ateniense. Información de la tabla siguiente muestra que el cantón reportó únicamente 13 productores, así como una población de 1.406 cerdos para la producción de carne en el año

²⁹¹ El informe MAG-Atenas de 2017 señala en su página 31, lo siguiente: “*los sistemas de producción predominantes son: café, café en asocio con cultivos anuales o perennes, frutales, tomate, cerdos, ganadería*”.

²⁹² Informe “*Región de Desarrollo Central Occidental*”. Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas / MAG, 2017, páginas 27 y 30

²⁹³ Ibid, página 30.

2014. Con posterioridad a la realización del censo, la oficina del MAG-Atenas reportó en su estudio del año 2017, un total de 10 productores atenienses y una producción estimada de 796 toneladas para la producción de carne porcina. Se señaló además en este estudio, que la actividad de producción porcina está orientada hacia el autoconsumo y venta local a carnicerías y restaurantes del cantón y localidades vecinas²⁹⁴.

Tabla 39. Atenas y cantones circunvecinos. Número de fincas y ganado porcino según propósito. Censo Agropecuario 2014.

Indicador	Atenas	Alajuela	Grecia	Palmares	Naranjo
Número de cerdos	2.042	29.674	36.121	1.854	358
Producción carne	1.406	27.128	31.862	1.242	340
Reproducción	636	2.546	4.259	612	18
Porcentaje de cerdos producción de carne	68,8%	91,4%	88,2%	67,0%	95,0%
Número de cerdos por finca	157,1	255,8	261,7	231,8	13,3
Total de fincas	13	116	138	8	27

Nota: San Carlos y Grecia son los mayores productores de ganado porcino en la provincia de Alajuela. El Censo reportó 40.483 animales porcinos (43 animales por finca) en 947 fincas del cantón de San Carlos.

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2014, cuadro N° 33.

En el entorno de sus cantones vecinos, Grecia es uno de los mayores productores de carne porcina de la provincia de Alajuela con 138 fincas productoras y 36.121 cerdos, de los cuales el 88% son para la producción de carne y el resto corresponde a los animales destinados para la reproducción del hato porcino respectivamente. El cantón ateniense reportó para el año 2014, un total de 157 animales por finca, promedio que fue inferior al reportado por Grecia (262 cerdos/ finca) y Alajuela (256 cerdos/ finca), siendo Naranjo el cantón con el menor promedio de animales por finca (13 cerdos/ finca).

El estudio del MAG-Atenas señaló adicionalmente que la producción ateniense de carne porcina ha sido afectada recientemente por fluctuaciones del mercado que se han reflejado en una disminución de precios como resultado de una sobreproducción a nivel nacional, así como importaciones de países vecinos. Esta crisis fue enfrentada en forma conjunta por los productores del cantón en asociación con productores de cantones vecinos mediante la creación de la Cámara de Porcicultores de Occidente como mecanismo para lograr soluciones conjuntas. La Agencia de MAG-Atenas colaboró con la implementación de este mecanismo de cooperación entre los porcicultores de la Región de Occidente²⁹⁵.

²⁹⁴ Ibid, página 30

²⁹⁵ Ibid, página 30

2.3.3. La agrocadena avícola

A nivel nacional, la industria avícola opera como un negocio integrado y concentrado mayormente en la región central del país en un grupo de cantones que pertenecen a las provincias de San José, Heredia y Alajuela. Se trata de un negocio con presencia de un pequeño grupo de grandes empresas (Cargill, DIP-cmi, Walmart), las cuales son responsables por la industrialización de la carne de pollo. Estas empresas operan con las granjas avícolas por medio de contratos, lo cual les permite a los productores avícolas acceder a pollitos seleccionados de un día, insumos para su crianza y engorde y asesoría técnica sobre el proceso, los cuales son posteriormente devueltos como pollos para la matanza²⁹⁶.

Para el año 2013, la producción nacional de pollos de engorde fue estimada en 74 millones de pollos, la cual fue procesada por las siguientes empresas: Cargill, 77%; DIP-CMI-Pollo Rey, 11%; y Walmart, 12%. La producción de huevos fue de 2,5 millones de huevos diarios en ese mismo año, de los cuales un 25% era el aporte de 135 granjas micro, pequeñas y medianas y el restante 75% correspondía a 18 empresas que incluyen a las tres grandes empresas que dominan este mercado (Yema Dorada, Cargill-Pipasa y Walmart)²⁹⁷.

La industria avícola experimentó dificultades durante el período 2013-2014 debido a aumentos en los precios de los insumos productivos y de combustibles. A pesar de ello, las empresas dominantes de la industria enfrentaron la crisis con un programa de inversiones agresivo para mejorar la eficiencia productiva. Cargill realizó un programa de más de \$10 millones para modernizar sus procesos de producción incluyendo la renovación de su flota de distribución, procesos productivos y su cadena de frío²⁹⁸. La Corporación DIPCMI anunció inversiones por \$20 millones de dólares lo cual incluyó el traslado de sus plantas de procesamiento de pollo hacia la Zona El Coyol de Alajuela y Barranca de Puntarenas. Walmart anunció la construcción de su nueva granja Machuca-Orotina con capacidad para

²⁹⁶ El informe MAG-Atenas de 2017 señala en su página 30 sobre esta agrocadena, lo siguiente: *“la producción de pollos de engorde se contrata directamente con empresas, quienes facilitan la materia prima y posteriormente compran los animales. Las granjas de ponedoras colocan directamente su producción en el mercado local, ferias del agricultor, panaderías y pequeños abastecedores”*.

²⁹⁷ Costa Rica. Pollo y huevo dedicados al consumo interno. Página web de Industria Avícola. Marzo 1°, 2013. <https://www.industriaavicola.net/mercados-y-negocios/costa-rica-pollo-y-huevo>. Ver también el estudio “Ficha Técnica Sector Productivo Avícola. Prácticas efectivas para la reducción de impactos por eventos climáticos en Costa Rica” de Vargas, Armando; Serrano, K.; Watler, W.; Morales.; y Vignola, R. CATIE: enero 2018. Página 4.

²⁹⁸ Empresas Avícolas apuestan por la modernización de procesos filiales de Walmart, Cargill y Dipcmi realizan fuertes inversiones para mejorar la eficiencia y calidad. El Financiero de 20 de julio de 2014.

50.000 aves, inversiones en sus plantas existentes en lo referente a equipos de incubación y equipos de matanza.

La importancia de la producción avícola a nivel nacional es destacada por la Cámara Nacional de Avicultores en función de su aporte para la dieta nacional. La cual reportó para el año 2015 un consumo per cápita de carne de pollo de 23 kg que fue superior al de la carne de res y de cerdo. Además, señaló que el consumo de huevos per cápita fue de 13 kg en ese año²⁹⁹. En relación con la producción total de la industria avícola y sus efectos en el empleo del país, la página avicultura.com reportó la siguiente información: *“en la Jornada Avícola Nacional celebrada en Costa Rica, se hizo eco de la cifra de pollos producidos anualmente en dicho país: 72 millones, lo que equivale a 140 millones de kilos de carne de esa especie. La industria avícola en Costa Rica proporciona empleo a más de 10.000 personas de modo directo y cerca de 50.000 de indirectos”*³⁰⁰.

La información de la tabla siguiente presenta información del Censo Agropecuario 2014 sobre el número de fincas con aves de corral y cantidad de aves según sistema de manejo, excluyendo aves de patio para el país, para la provincia de Alajuela y el cantón ateniense.³⁰¹ Se muestra que la provincia de Alajuela concentra el 83% del total de aves de granja del país, así como un 89% del total de pollos y pollas de granja y el 70% de gallinas. Al ver la participación del cantón de Atenas en la provincia de Alajuela, se puede apreciar que este cantón participa en un 1,8% del número de fincas con aves de corral de la provincia, un 3,2% del total de aves de granja y un 4% de pollos y pollas reportadas en la provincia de Alajuela respectivamente.³⁰²

²⁹⁹ Vargas, A; K. Serrano; W. Watler; M. Morales; y R. Vignola. Sector Productivo Avícola. Informe parcial del Proyecto “Prácticas efectivas para la reducción de impactos por eventos climáticos en Costa Rica”. Realizado con el apoyo del MAG y la UCR.CATIE, MINAE. Fundacooperación Enero, 2018. Página 4.

³⁰⁰ “Los datos fueron suministrados por la Asociación de Profesionales Promotores de Ciencias Aviarias (APPCA), como parte de la Jornada Avícola Nacional, y bajo el lema “Prevención en pro del Futuro de la Avicultura”. En: Costa Rica produce 72 millones de pollos al año., [avicultura.com](https://avicultura.com/costa-rica-produce-72-millones-de-pollos-al-ano/) (<https://avicultura.com/costa-rica-produce-72-millones-de-pollos-al-ano/>).

³⁰¹ INEC. Censo Agropecuario 2014, cuadro N° 37.

³⁰² El informe MAG-Región Occidente reportó su oficina regional en Atenas atendió un total de 44 granjas, de las cuales un 84% (37 granjas) son para la producción de carne y el resto (7 granjas) están dedicadas a la producción de huevos. En el año 2017. Reporta además que el cantón cuenta con una planta de procesamiento para la carne de pollo de la firma Walmart, la cual se localiza en el distrito de Concepción.

Tabla 40. Costa Rica, Provincia de Alajuela y Cantón de Atenas. Total de fincas y total de aves en granja¹. 2014.

Región	Total de fincas	Aves en granja ¹			
		Total ¹	Pollos y pollas	Gallinas	Gallos
Costa Rica	36.752	17.759.497	11.785.736	5.682.116	291.645
Provincia de Alajuela ²	8.280	14.751.567	10.536.893	4.004.688	209.986
Cantón de Atenas	151	470.110	431.250	38.858	2
Cifras en porcentajes					
Costa Rica	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Provincia de Alajuela	22,5%	83,1%	89,4%	70,4%	72,0%
Cantón de Atenas	0,41%	2,6%	3,6%	0,68%	---
Atenas como % de la provincia de Alajuela					
Atenas/Alajuela	1,8%	3,18%	4,09%	0,97%	---

Nota: (1) No incluye aves de patio. (2) Los cantones alajuelenses de mayor cantidad de aves, tanto de granja como de patio, son: Alajuela (3.877 miles de aves); San Ramón (3.368 miles de aves), Grecia (1.530 miles de aves), y San Carlos (2.918 miles de aves).

Fuente. Censo Nacional Agropecuario, 2014. Cuadro N° 37. No incluye información sobre aves criadas en patio.

La siguiente tabla muestra información censal sobre el conjunto de cantones circunvecinos de Atenas, en relación con su número de fincas y total de aves en granja para el año 2014. El cantón de Grecia presentó un total de 1,5 millones de aves, del cual un 86% representó la población de pollos y pollas y un 14% fue la población de gallinas, de lo cual se infiere que es un cantón especializado en la producción de carne de pollo. Palmares y Naranjo reportaron poblaciones de aves en granja en el rango de 470.000-515.000 en ese mismo año, señalándose que Palmares presenta una tendencia hacia la producción de carne de pollo y Naranjo hacia la producción de huevos respectivamente.

Se señala que dos empresas productoras de huevo localizadas en Naranjo fundaron la planta INNOVO en el año 2015, la cual produce huevo líquido pasteurizado empleando tecnología italiana. Esta planta procesa el huevo líquido bajo un proceso de pasteurización totalmente natural y libre de preservativos y lo comercializa como materia prima para las empresas de la rama alimenticia del país.³⁰³ La operación de esta empresa posiblemente ha reforzado la especialización de la industria avícola de este cantón hacia la producción de huevos.

Esa información muestra que la actividad avícola del cantón ateniense está orientada hacia la producción de carne de pollo dado que el stock avícola está compuesto en un 92% por

³⁰³ Innovo abrió una nueva ruta en una industria atada tradicional, la avícola. El Financiero, Pymes. Mayo 6, 2016. El Financiero, Pymes.

pollos de engorde mientras que únicamente un 8% correspondió a gallinas que son productoras de huevos. Esa situación es consistente con el informe de MAG-Atenas para el año 2017, en el cual se señala que las “*granjas de ponedoras colocan directamente su producción en el mercado local, ferias del agricultor, panaderías y pequeños abastecedores*”³⁰⁴, denotando con ello su menor importancia relativa, en relación con la producción de carne de pollo que se entrega a las grandes distribuidoras de carne avícola en el país.

Tabla 41. Atenas y cantones circunvecinos. Total de fincas y total de aves en granja¹. 2014.

Cantones	Total fincas	Aves en granja ¹ , 2014			
		Total ¹	Pollos y pollas	Gallinas	Gallos
Atenas	151	470.110	431.250	38.858	2
Alajuela	577	3.868.339	1.947.555	1.885.905	34.879
Grecia	461	1.507.381	1.291.342	215.131	908
Palmares	60	513.660	330.250	178.847	4.563
Naranjo	169	481.722	145.616	334.093	2.013
En porcentajes					
Atenas	151	100,0 %	91,7	8,3	----
Alajuela	577	100,0 %	50,3	48,8	0,9
Grecia	461	100,0 %	85,7	14,3	---
Palmares	60	100,0 %	64,3	34,8	0,9
Naranjo	169	100,0 %	30,2	69,3	0,4

Nota: No se incluyen aves de patio. Para Atenas se reportaron 2.808 aves de patio.

Fuente. Censo Nacional Agropecuario, 2014. Cuadro N° 37. No incluye información sobre aves de patio.

Ese informe definió la agrocadena avícola como una de las tres actividades agropecuarias de mayor relevancia para el cantón ateniense tanto por la generación de empleo como por los ingresos generados en su actividad económica, lo cual responde a su posicionamiento territorial en la zona occidental de la provincia de Alajuela que muestra la mayor concentración de producción de carne de pollo y de huevos a nivel nacional.

2.3.4. La actividad de producción de miel

La miel es producida por colmenas de abejas y es un alimento importante para el consumo humano aun cuando también es utilizado como materia prima en la producción de cremas, jabones y jarabes. El país atendió con su producción doméstica el 35% del consumo local y

³⁰⁴ Op. Cit., Informe MAG-Atenas 2017, página 40

el resto fue atendido en el año 2015 por importaciones provenientes de El Salvador (48%), Guatemala (39%) y Nicaragua (12%)³⁰⁵.

La tabla siguiente presenta información del Censo Nacional Agropecuario de 2014, el cual reportó 1.893 fincas con producción de miel y 30.851 colmenas en todo el país. Un 36,5% de las colmenas (11.263) del país correspondió a fincas localizadas en la provincia de Puntarenas, así como un 11% de las colmenas se ubican en la provincia de Alajuela. El cantón de Atenas es un productor apícola marginal con 600 colmenas, un 1,9% de las colmenas del país y una productividad media de 25 kilogramos por colmena³⁰⁶.

Tabla 42. Costa Rica, Puntarenas, Alajuela, San Mateo, Orotina y Esparza. Número de fincas dedicadas a la apicultura y número de colmenas en 2014 y producción para Atenas en el 2017.

Región	Número de Fincas 2014		Número de Colmenas 2014		Producción ³ 2017	
	Total	En %	Total	En %	kgs/colmena	En kgs
COSTA RICA	1.893	100,0 %	30.851	100,0%		
Provincias						
Puntarenas ¹	426	22,5	11.263	36,5		
Alajuela ¹	446	23,6	3.294	10,7		
Cantones						
Atenas	16	0,84	600	1,94	25 ³	15.000 ³
San Mateo ²	n.d	---	123	0,39		
Orotina ²	10	0,52	1.006	3,26		
Esparza ²	8	0,42	255	0,82		

Notas: (1) Datos censales 2014 para las provincias de Puntarenas y Alajuela. (2) Información para el año 2017. Gary, S; A. Parada y J. Salida. Cuadros 10 y 11, página 33. (3) Agencia MAG-Atenas, datos para el año 2017. Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2014, cuadro N° 41. Agencia extensión agrícola MAG-Atenas. 2017 Cuadro en página 2. Gary, S; A. Parada y J. Salida. Incorporación de mayor valor en la cadena de la miel y productos derivados de la colmena en el Pacífico Central, Costa Rica. Naciones Unidas, LC/MEX/TS.2017/23. Setiembre, 2017.

Dado que la producción doméstica es insuficiente para atender el consumo nacional, el país realiza importaciones de Centroamérica cuyo precio es inferior al precio local, situación que explica que la producción del cantón ateniense estuviera orientada casi en su totalidad al mercado local. En general, se puede afirmar que la producción doméstica recibe muy poco

³⁰⁵ Gary, S; A. Parada y J. Salida. Incorporación de mayor valor en la cadena de la miel y productos derivados de la colmena en el Pacífico Central, Costa Rica. Naciones Unidas, LC/MEX/TS.2017/23. Setiembre, 2017. Página 21

³⁰⁶ Op. Cit., Informe MAG-Atenas 2017, Cuadro de la página 28

apoyo del Estado, lo cual explica que sea una actividad económica determinada por los incentivos de mercado.

Interesa destacar los cálculos del estudio de Garry, Parada y Salido del año 2017 en lo relativo a la escala mínima de producción de miel y su rentabilidad. Se determinó que la producción de miel es rentable a partir de una escala mínima de 30 colmenas, la cual generaría ingresos anuales de ₡906.050 por la venta de miel producida y su colocación en el mercado local. El apicultor local puede producir un kilogramo de miel a un costo cercano a los ₡2.000 el cual se vendería por medio de intermediarios en el comercio nacional a un “precio al consumidor” en el rango de ₡5.000 – ₡6.000³⁰⁷. Estos cálculos son importantes para los productores atenienses que colocan su producto en el mercado local del cantón a precios en el rango de ₡4.500 / ₡5.000 respectivamente.³⁰⁸ A pesar de que la producción apícola nacional es pequeña y ha disminuido en los últimos años, la misma es una actividad de importancia económica y ecológica para un pequeño número de pequeños productores de las zonas rurales del país, entre los que se incluyen los apicultores atenienses³⁰⁹.

³⁰⁷ Gary, S; A.Parada y J. Salida. Op. Cit., cuadro 9, página 32.

³⁰⁸ El precio de la botella de miel es de ₡5.000 colones en el cantón de Atenas. Entrevista del autor con una pequeña productora de miel del distrito de Jesús. Diciembre, 2020.

³⁰⁹ Las comunidades que sobresalen a nivel nacional en la producción de miel se localizan en Jicaral, Esparza, Monteverde, Guacimal, Chomes. Op.Cit., página 33.

Capítulo 3

La Municipalidad de Atenas



Figura 3. Fotografía de la municipalidad de Atenas de los años cuarenta. Soledad Marín y Jorge Ovares. Grupo: Atenas, Costa Rica. Página web de la municipalidad de Atenas. Galería de fotos.

Introducción

La municipalidad de Atenas fue parte del grupo de municipalidades creadas por el Congreso de la República como base de la gobernabilidad del país durante los primeros cincuenta años de vida independiente del país³¹⁰. Durante ese período, Atenas era un cantón rural localizado en la ruta del Camino de Carretas que conectaba la Meseta Central con el puerto de Caldera en la costa pacífica y se cuenta que en el cruce de Los Ángeles paraban hasta mil carretas por las noches durante el período de exportación del café hacia los mercados internacionales. El cantón de Atenas fue creado durante la segunda administración del

³¹⁰ La Constitución de Cádiz de 1812 autorizó la creación de los ayuntamientos en los pueblos del imperio español con poblaciones mayores a las 1.000 personas. Ello permitió en Costa Rica la creación de los ayuntamientos de San José, Alajuela, Heredia, Escazú, Bagaces, los cuales empezaron a funcionar el 1° de enero del año 1813 y formaron junto con el ayuntamiento de Cartago el grupo original de gobiernos locales de Costa Rica. El gobernador Juan de Dios Ayala reportó la existencia de 15 ayuntamientos con fecha del 28 de abril de 1813. Posteriormente, la Ley fundamental de 1825 denominó municipalidades a estos ayuntamientos. Diario La Nación. Municipios: 200 años de un hito en la democracia de Costa Rica. 19 de mayo de 2013.

Presidente José María Castro Madriz por parte del Congreso de la República mediante el Decreto XXX del 7 de agosto de 1868³¹¹. Sin embargo, la municipalidad del cantón ateniense empezó a funcionar hasta el 16 de diciembre de 1876 y en la primera sesión del Concejo Municipal participaron los regidores Pedro Arias, Manuel Matamoros y Francisco Fonseca.³¹²

La municipalidad de Atenas es una organización que se ubica entre las municipalidades pequeñas del régimen de gobiernos locales del país.³¹³ A pesar de esa situación, la municipalidad de Atenas ha mostrado un crecimiento de su gasto ejecutado que fue estimado en un 15% a lo largo del período 2000-2020, lo cual ha generado condiciones para un importante desarrollo de su organización institucional y un aumento de sus servicios a la comunidad ateniense.

La sección primera describe la formación del cantón ateniense y su posterior evolución territorial en los ocho distritos que constituyen su división territorial administrativa. Además, analiza las tendencias demográficas experimentadas por su población a lo largo del período intercensal 1869/ 2011, durante el cual disminuyó desde un 2,6% de la población nacional a un 0,6% respectivamente, lo cual significa que su crecimiento demográfico fue inferior al crecimiento del país. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos estimó en 29.880 habitantes la población del cantón ateniense para el año 2022.

La sección segunda presenta una visión dinámica de la municipalidad de Atenas en el marco de las reformas municipales que se iniciaron con el Código Municipal de 1970 y su revisión de 1998, la creación de las alcaldías y de las políticas de descentralización iniciadas con la reforma constitucional del año 2001 que permitió el traslado de la red vial cantonal en el año 2016. Esas reformas permitieron a la municipalidad disponer de un marco jurídico administrativo que moldeó su organización y los sistemas de gestión y financieros vigentes; así como la elección de sus autoridades políticas (Concejo Municipal, el alcalde, los síndicos y Concejos Distritales) en elecciones independientes de las elecciones nacionales³¹⁴.

³¹¹ En esa fecha el presidente de la república fue el abogado José María Castro Madriz, quién ejerció su segundo mandato del 8 de mayo de 1866 al 1° de noviembre de 1868, durante el cual se aprobó el cantonato de Atenas.

³¹² Municipalidad de Atenas. Página web. <https://www.atenasmuni.go>.

³¹³ El ranking municipal de la Contraloría General de la República incluye a la municipalidad de Atenas en el grupo C de municipalidades pequeñas, con un presupuesto ejecutado de ₡2.436 millones de colones en el año 2018. El gasto ejecutado por la municipalidad de Atenas en el año 2020 fue de ₡2.206 millones. CGR. Índice de Gestión Municipal. Resultados del período 2018, página 24 y cuadro N° 8.

³¹⁴ Aguilar, Justo y Violeta Pallavicini. El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Universidad de Costa Rica, 2019.

La sección tercera explica la forma en que estas reformas dotaron a la municipalidad de Atenas de un sistema tributario propio y de transferencias permanentes para la provisión normal de los servicios locales. Ello explica que los ingresos recaudados por la municipalidad de Atenas crecieron en un 17% durante el período 2001-2009 y en un 9% en el período 2009-2020. Sus ingresos propios tributarios y no tributarios fueron de un 45% en el 2001, un 59% en el año 2009, y un 70% en el año 2020, lo cual es indicador de la mayor autonomía económica de la municipalidad de Atenas.

En la sección cuarta se describe la organización política de la municipalidad de Atenas, así como una caracterización de las reformas del Código Municipal de 1998 que definió el proceso de selección del Concejo Municipal, la Alcaldía y los Concejos de Distrito con referencia a las administraciones municipales que corresponden al período 2002-2020. Incluye listados de los ciudadanos que fueron electos como regidores, alcaldes, síndicos y concejales durante las elecciones de 2002, 2006, 2010, 2016 y 2020.

Quinto, en el marco de la política de la descentralización, la municipalidad de Atenas experimentó un desarrollo institucional importante a lo largo de las primeras dos décadas del siglo veintiuno, lo cual se reflejó en reformas de su organización y de un aumento de sus competencias como institución responsable por los servicios locales del cantón de Atenas. El gasto de la municipalidad mostró un crecimiento de un 15% a lo largo del período 2001-2019, alcanzando el monto de 2.206 millones en el 2020. En ese contexto se describe la organización actual de la municipalidad.

En sexto lugar se caracterizan los servicios ofrecidos por la municipalidad a la comunidad ateniense. El plan estratégico para el período 2021-2026 caracteriza un listado de servicios autofinanciados que incluye el aseo de vías y sitios públicos, la recolección de basura, el mantenimiento del cementerio y servicios de inhumación y exhumación, el mantenimiento de parques incluyendo obras y ornato, los alquileres de puestos del mercado, así como el uso de estacionamientos y terminales. A su vez señala que los servicios financiados con recursos propios incluyen los servicios educativos, culturales y deportivos; sociales y complementarios; protección al medio ambiente; desarrollo urbano; seguridad y vigilancia comunitaria; y finalmente la atención de emergencias, algunos de los cuales son complementos de los servicios del gobierno nacional.³¹⁵

Este análisis considera como referencia el estudio de Nickson en relación con los regímenes municipales de América Latina, en el cual se plantea un modelo de gobierno municipal para

³¹⁵ Se señala que el informe presenta una sección séptima titulada “presupuestación municipal”, la cual está en proceso de redacción.

entender el proceso de la descentralización reciente y su impacto en el desarrollo municipal tal como ocurrió con la experiencia ateniense. Ese modelo analizado considera la dimensión económica, así como la administrativa del gobierno local, lo cual permite analizar la función primaria de la municipalidad de Atenas en la provisión de los servicios públicos y sus competencias en la tradición económica del utilitarismo.³¹⁶

Bajo este enfoque, el gobierno central decide la asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y apoya la transferencia local de responsabilidades en la provisión de servicios públicos basado en el supuesto de que la eficiencia y la productividad puede ser mejorada por la descentralización. Se considera que las municipalidades podrían lograr costos unitarios menores en la provisión de los servicios, considerando su cercanía de acceso a los recursos locales respectivamente. El Banco Mundial refiere este enfoque de finanzas públicas para analizar las políticas de la descentralización seguidas por algunos países de esa región, señalando que *“el problema es un asunto de asignación, es decir cómo repartir las responsabilidades funcionales entre los niveles del gobierno y asignar las fuentes de ingreso correspondientes.”*³¹⁷

En su versión ampliada, el modelo Nickson plantea un gobierno local que es intrínseco a los intereses de la comunidad de personas que comparten un territorio y se fundamenta en el principio de subsidiariedad propio de la teoría de la “ley natural”, en el sentido de que la capacidad del gobierno local para tomar decisiones debe ser agotada antes de que sea asumido por los niveles superiores de gobierno³¹⁸. Ello se refleja en el concepto de autonomía local como una competencia de tipo general lo cual le permite asumir funciones amplias en lo político para tomar decisiones y en lo económico como proveedor de servicios. La tabla siguiente presenta los rasgos relevantes del enfoque económico y político de este autor:

³¹⁶ Nickson, Andrew. Profesor e investigador de la Escuela de Gerencia Pública de la Universidad de Birmingham, Inglaterra. El trabajo de este autor corresponde a su artículo “Where is Local Government going in Latin America. Working Paper N°6. Workshop State of the Art of Local Governance. Challenges for the Next Decade”. Visby, Suecia. ICLD, abril, 2010.

³¹⁷ Banco Mundial. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. La Descentralización del Estado. Washington, Banco Mundial, 1999, página 17.

³¹⁸ Este principio *“impone un equilibrio en la intervención complementaria y auxiliar de las formaciones sociales mayores o más complejas a favor, en primerísima instancia, de la autonomía de los individuos humanos, y correlativamente, de la autosuficiencia de las demás unidades sociales en el orden de una complejidad ascendente...sostiene que la plataforma del federalismo subsidiario está constituida por el impulso descentralizador que el principio de subsidiariedad induce teóricamente en el sentido de alcanzar un federalismo orientado a la ciudadanía”*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, páginas 21 y 23. <http://biblio.juridicas.unam.mx/>

Tabla 43. Características de los Sistemas Locales.

Elementos de los modelos	Modelo Político	Modelo Económico
Racionalidad	Principio de subsidiariedad	Federalismo fiscal
Estatus Legal	Definido por la Constitución	Autorizado por la Constitución
Población Promedio	Grande	Pequeña/ mediana
Potestades Generales	Limitados por las reglamentaciones	---
Sistema de Transferencias Fiscales	Aprobadas por Gobierno Central y sujetas a destinos específicos	Ingresos compartidos con el Gobierno nacional
Control Financiero y Auditoría	Regulaciones estrictas y control de auditoría	Marco regulatorio
Estándar en la provisión servicios	Estricto	Eficiencia en el uso de recursos
Número ciudadanos por funcionario electo	Alto	---
Sistema Electoral	Mayoría	Representación proporcional
Votación Electoral	Baja	Alta
Participación Ciudadana	Limitada / restringida	Extensiva

Fuente: Nickson, A. Where is Local Government going in Latin America. Working Paper N° 6. Workshop State of the Art of Local Governance. Challenges for the Next Decade, organized by ICLD in Visby, Sweden. April, 2010. Páge 6.

En un sentido amplio el análisis económico presenta un marco referencial para el análisis de la economía pública y en particular sobre las competencias y financiamiento de los gobiernos locales. Este enfoque propone un modelo de gobierno municipal que tiene el propósito fundamental de brindar servicios públicos eficientes. La racionalidad económica ha sido recientemente influenciada por la Escuela de Escogencia Pública la cual asume que los servicios y bienes públicos son provistos en respuesta a preferencias manifiestas de los individuos, a partir de lo cual se proponen hipótesis deductivas acerca de la naturaleza de los bienes y servicios públicos locales.³¹⁹

Ese marco referencial puede ser referido al federalismo fiscal (Oates, 2004), el cual considera que esas preferencias individuales por los bienes públicos difieren entre las personas, y que hay economías de escala para su provisión, por lo cual deben seleccionarse aquellos niveles óptimos de provisión que se asocian a instancias organizacionales más eficientes. Considera la conveniencia de diseñar una variedad importante de esquemas de provisión pública para diferentes grupos de población territorialmente definidos, y que serían atendidos por una variedad de gobiernos locales, gobiernos regionales y el gobierno nacional. El análisis tiene como punto de partida el empleo óptimo de la asignación de

³¹⁹ Ver el trabajo de Amartia Sen titulado *Collective Choice and Social Welfare*. Cambridge: Holden Day Inc, 1969

recursos del gobierno local en la provisión de servicios públicos considerando el criterio de eficiencia y las preferencias de los contribuyentes por los servicios públicos locales.³²⁰

Bajo este enfoque, el gobierno municipal se fundamenta en las demandas que las personas manifiestan por los bienes públicos locales, el cual puede atenderlas apropiadamente en el nivel territorial de su municipio. Además, se considera que hay economías de escala importantes en la oferta local para un amplio conjunto de bienes públicos al compararse con la escala nacional del gobierno central. En ese contexto se pueden identificar tres temas centrales en la asignación de los servicios a nivel del sector público: primero, la definición y asignación de competencias por servicios públicos entre los niveles centralizado y descentralizado del gobierno; segundo, la eficiencia como criterio para orientar las decisiones de política sobre el gasto local; y tercero, el papel de las transferencias provenientes del gobierno nacional para redistribuir rentas entre territorios ricos y pobres en procura de igualar las capacidades económicas de los gobiernos municipales en la provisión de los servicios públicos.

Este análisis asume que el modelo de gobierno municipal adoptado en el país y que es el resultado de las reformas del Código Municipal de 1989 y de la Constitución Política (2001) ha seguido el modelo económico- administrativo previamente analizado. Esas reformas se enmarcan en los programas de ajuste estructural promovidos por los organismos financieros internacionales y puestos en práctica por el gobierno central costarricense particularmente a fines de la década de los años noventa del siglo veinte.³²¹

3.1. Fundación del cantón de Atenas y la evolución de su población durante el período 1869-2011

El cantón de Atenas fue fundado en el año 1868, aun cuando la municipalidad ateniense empezó a operar hasta el año 1876. Esta sección caracteriza en primer lugar la evolución mostrada por el territorio cantonal desde su fundación hasta la separación de los distritos de Santiago y Candelaria en el año 1911, cuando pasaron a ser parte del nuevo cantón de Palmares. Considera, asimismo una descripción de los períodos de crecimiento y estancamiento de su población a lo largo del período intercensal que va desde el primer

³²⁰ Oates, W. E., *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. New York. 1972. *Toward a Second Generation of Fiscal Federalism*. Revised Draft. August 2004. Ver Stiglitz, J.E. *Economics of the Public Sector*. N.Y: W.W. Norton & Company, 2000.

³²¹ Aguilar, Justo y Violeta Pallavicini. El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Universidad de Costa Rica, 2019.

censo nacional de 1864 hasta el censo del 2011. Segundo, analiza la creación de la municipalidad de Atenas con su primer Concejo Municipal y su posterior desarrollo hasta los cambios generados por las reformas políticas recientes que separaron las elecciones municipales de las nacionales.

3.1.1. El territorio del cantón de Atenas

La División Territorial Administrativa de Costa Rica de 1892 definió el territorio cantonal de Atenas en 139,31 kms². Con posterioridad, la ley N° 39 del 1 de agosto de 1908 creó el cantón de Orotina como segregación del cantón de San Mateo y redefinió los límites del cantón de Atenas. Sin embargo, el hecho de mayor relevancia fue la aprobación del Decreto Ejecutivo N° 12 de 19 de abril de 1911, el cual trasladó sus distritos de Santiago y Candelaria al nuevo cantón de Palmares y redujo su territorio a 127,19 kms². Una década después, la Ley 56 del 30 de julio de 1920 creó el cantón de Turrubares como territorio colindante del cantón ateniense³²². Más recientemente, la Presidencia de la República con fecha 8 de marzo del año 2004, señaló en su artículo primero, lo siguiente: *Créase el distrito Escobal, octavo del cantón Atenas, el cual tendrá a la Villa Escobal como cabecera, contando con los poblados Cerrillo, Escobal, Guácimos, Kilómetro 51, Lapas, Mangos, Quebradas, todos segregados del distrito segundo, Jesús* ³²³.

El mapa vigente del cantón ateniense se presenta a continuación y el mismo corresponde al mapa de Atenas que se incluye en la página web de la municipalidad de Atenas. En el mismo se muestra primeramente, los territorios de los ocho distritos del cantón; y segundo, los límites del cantón de Atenas con los cantones de Alajuela, Grecia, Naranjo, Palmares, San Ramón, San Mateo, Orotina, Turrubares y Mora³²⁴.

³²² Op. Cit., Presidencia de la República. División Territorial Administrativa de la República. Febrero 4, 2013.

³²³ Presidencia de la República. División Territorial Administrativa de la República. Febrero 4, 2013. El distrito de Escobal fue creado por Decreto Ejecutivo 31653-G, del 8 de marzo del 2004 (La Gaceta de 27 de abril del 2004).

³²⁴ Municipalidad de Atenas, página web, sección de mapas del cantón de Atenas.

Figura 4. Mapa del cantón de Atenas.



Fuente: Página web de la Municipalidad de Atenas.

Un resumen de la legislación que creó y definió los límites actuales del cantón de Atenas se presenta a continuación³²⁵:

- Decreto N° 30 de 7 de agosto de 1868, el cual creó el cantón de Atenas y definió sus límites con los cantones de San Mateo, San Ramón, Naranjo, Grecia, Mora y Alajuela.
- Ley 39 de 1° de agosto de 1908, la cual definió los límites de los cantones de Orotina y Atenas.
- Decreto Ejecutivo N° 12 de 19 de abril de 1911, el cual traslada el territorio de los distritos de Santiago y Candelaria, al cantón de Palmares.
- Ley 56 de 30 de julio de 1920 crea el cantón de Turrubares colindante con el cantón de Atenas.
- Decreto Ejecutivo 31653-G de 8 de marzo de 2044 crea el distrito de Escobal.

La tabla siguiente presenta la división territorial administrativa vigente que corresponde al cantón de Atenas, según sus distritos por barrios y poblados³²⁶.

³²⁵ División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica. N° 37559-G. Octubre 15, 2021.

³²⁶ División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica. Imprenta Nacional, 2017, página 39

Tabla 44. Cantón de Atenas. División Administrativa de los Distritos según Barrios y Poblados y su Altitud, 2017.

Distritos	Altitud	Barrios	Poblados
Atenas (ciudad)	698 m	Ángeles, Atenea, Boquerón, Escorpio, Gúizaro, Oasis, Olivo.	Matías
Jesús (cabecera)	874 m	Guacalillo, Sabana Larga, San Vicente,	Barroeta, Boca del Monte, Cuajiniquil Estanquillo, Pato de Agua (parte)
Mercedes (cabecera)	720 m	Cajón	Callao, Plancillo, Plazoleta
San Isidro (cabecera)	1000 m	---	Alto Naranja, Bajo Cacao, Morazán, Pato de Agua (parte), Pavas, Rincón
Concepción (cabecera)	535 m	Río Grande	Balsa, Calle Garita, Coyoles, Pan de Azúcar, Tornos
San José (San José Sur Cabecera)	738 m	---	Alto Cima, Alto López, Legua, San José Norte, Torunes, Vainilla
Santa Eulalia (cabecera)	709 m	---	Rincón rodríguez
Escobal (cabecera)	376 m	---	Cerrillo, Guácimos, Kilómetro 51, Lapas, Mangos, Quebradas, Vuelta Herrera

Fuente: División Territorial Administrativa de Costa Rica. Imprenta Nacional, 2017, página 39.

La parte alta del cantón está formada por los distritos de Atenas, Jesús, Mercedes, San Isidro, San José y Santa Eulalia con una altitud media en el rango de 698 ms – 874 ms de altitud y presenta un clima agradable todo el año. El territorio colindante con el Río Grande de Tárcoles está formado por los distritos de Concepción y Escobal y su altitud varía desde 535 ms de altitud en el distrito de Río Grande hasta 376 ms de altitud en el distrito de Escobal.

3.1.2. La población ateniense y su evolución demográfica 1864-2011

El Censo de 1864 fue el primer censo de población realizado por el Gobierno de Costa Rica, el cual reportó una población de 3.185 personas localizadas en el territorio de Atenas con la siguiente distribución por poblados: Atenas (569 personas), Concepción y Santiago (805 personas), Candelaria y Ángel (489 personas), Mercedes (589 personas), San José (319 personas) y Mineral³²⁷ luego denominado Jesús (414 personas) respectivamente³²⁸. Es

³²⁷ El Censo de 1864 incluye información demográfica para el poblado de Mineral. Censo General de la República de Costa Rica, página 30. Noviembre 27 de 1864. Imprenta Nacional, 1868.

³²⁸ Censo General de la República de Costa Rica de 1868. Cuadro N° VIII. (Censo general levantado el 27 de noviembre de 1864, en cumplimiento del Decreto de 7 de octubre del mismo año. Comprende el movimiento

importante tomar nota de que para esa fecha el territorio de Atenas era parte de Alajuela y no tenía el rango de cantón que le fuera otorgado hasta el año 1868. Sin embargo, el Censo de 1892 reportó para el nuevo cantón de Atenas una población de 6.208 personas con la siguiente distribución por barrios: Villa de Atenas 811 personas; Jesús, 1.125; Mercedes, 878; Santiago, 522; Concepción 729; San Isidro, 487; Candelaria, 405; San José, 513; Los Ángeles, 367; y Santa Eulalia, 371 personas respectivamente³²⁹. La tabla siguiente muestra la población reportada para el cantón de Atenas por los censos realizados por el Gobierno de Costa Rica entre el año de 1864 y el 2011.

Tabla 45. Población de Costa Rica y Atenas y Territorio del Cantón de Atenas 1864-2011.

Periodo	Costa Rica Población	Cantón de Atenas		
		Población ateniense	Población como % de la población del país	Extensión Kms ²
Censo de 1864	120.499	3.185	2,6	139,31
Censo de 1883	182.073	5.551	3,0	139,31
Censo de 1892	243.205	6.208	2,6	139,31
Censo de 1900	312.819	7.863	2,5	139,31
Censo de 1910	379.533	9.377	2,5	139,31 ¹
Censo de 1915	430.701	9,116	2,1	127,19
Censo de 1920	468.373	10.088	2,1	127,19
Censo de 1930	516.031	8,374	1,6	127,19
Censo de 1950	800.875	9,313	1,2	127,19
Censo de 1973	1.871.780	12.610	0,7	127,19
Censo de 1984	2.416. 809	15.011	0,6	127,19
Censo del 2000	3.925.327	23.144	0,6	127,19
Censo del 2011	4.592.147	26.420	0,6	127,19

Fuente: Censo Oficial de Población de Costa Rica, 1864, 1883 y 1892. Cuadro Población de la República en Provincias, Cantones, Distritos y Pueblos. <https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos> y <https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/mapoteca/CostaRica>. INEC. Censos del período 1900- 2010

La población mostró una evolución a lo largo del período 1864-2011 con períodos intercensales de crecimiento y otros períodos de estancamiento:

de la población desde el 1° de julio de 1862 hasta el último de diciembre de 1864. Carta de Presentación, página v). El cuadro original presenta información detallada para las siguientes columnas: N° 1, Distritos; N° 2, Solteros; N° 3, Solteras; N° 4, Viudos; N° 5, Viudas; N° 6, Casados; N° 7, Separados; N° 8, Divorciados y N° 9, suma que totaliza los datos de todas las comunas.

³²⁹ Censo de Población de Costa Rica de 1892. Cuadros por provincias, cantones, ciudades, villas y barrios. <https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/1892/>

- El cantón de Atenas fue creado en el año 1868 y su población mostró un crecimiento importante a lo largo del período intercensal 1883/1920. Su población aumentó de 5.551 personas según el censo de 1883 a 10.088 personas en el censo de 1920, lo cual representó un crecimiento anual promedio de un 1.7 % anual a lo largo de ese período de 37 años.
- En el período inmediato de tres décadas que van de 1920 a 1950 el crecimiento demográfico del cantón ateniense se estancó y la población se redujo a 9.313 personas para el año 1950.
- Durante la segunda mitad del siglo veinte y a lo largo del período 1950-2000 la población ateniense recobró su crecimiento y mostró una tasa anual de 1,8% llegando a 23.144 personas en el 2000.
- El censo del año 2011 reportó una población de 26.420 personas y mostró una tasa anual de crecimiento de 1,2% respecto a la población del año 2000. Además, presentó la siguiente distribución distrital de la población ateniense: Atenas, 7.569 personas; Jesús, 3.802 personas; Mercedes, 3.301 personas; San Isidro, 2.987 personas; Concepción, 3.677 personas; San José, 2.029 personas; Santa Eulalia, 2.159 personas; y Escobal, 896 personas³³⁰.

La población ateniense representó un 2,6% de la población nacional en los censos de 1864 y 1892 y disminuyó de manera importante a un 0,6% en los censos del año 2000 y 2011, lo cual significa que su crecimiento demográfico fue inferior al logrado por el país durante ese mismo período.

Conviene señalar que la creación del cantón de Atenas resultó de una segregación del territorio del cantón de Alajuela, siendo su población de 3.185 personas en 1864 y 5.551 personas en 1883, representando un 36% de la población de Alajuela en ese último año. Sin embargo, la evolución demográfica fue muy rápida en el cantón de Alajuela en relación con el cantón ateniense. Para el decenio 2000/ 2011 esa relación de la población ateniense respecto a la población de Alajuela disminuyó drásticamente a un 10%, lo cual se explica por el desarrollo de la industria y el sector de servicios en el cantón de Alajuela a fines del siglo veinte, lo cual dinamizó su crecimiento demográfico. Por el contrario, la población ateniense permaneció como una zona rural dependiendo únicamente de sus actividades agropecuarias principalmente de café, caña y ganadería, lo cual explica el bajo crecimiento de su población.

³³⁰ INEC. Censo de Población 2011, Cuadro N° 3.

3.2. Las reformas municipales en los campos de la economía y la política costarricense durante el período 1970-2020

La historia muestra que durante el período de la colonia, los gobiernos locales llamados “ayuntamientos” o “cabildos” desempeñaron un papel relevante en el proceso de independencia de la provincia de Costa Rica³³¹. Con la llegada de las cartas de Guatemala y de León en 1821, los costarricenses se reunieron en los ayuntamientos de Cartago, Heredia, San José y Alajuela con el propósito de evaluar la situación política del país y posteriormente de su independencia. El historiador Eduardo Sancho señala que el Decreto XXIX del 28 de diciembre de 1824 estableció que “*en todos los Pueblos del Estado cualquiera que sea su población habrá municipalidad*”, decisión política que planteó una organización descentralizada del Estado costarricense.³³²

Sin embargo, su posterior evolución en los dos siglos subsiguientes mostró un Estado centralizado. así como un régimen municipal muy débil frente al gobierno central, el cual asumió la mayor parte de competencias y recursos. Esa situación de debilitamiento del régimen municipal no fue resuelta por la Constitución Política de 1949 y la misma se manifestó por una severa crisis económica y política de las municipalidades en la segunda parte del siglo veinte. El Código Municipal de 1970 y su posterior revisión en el año 1998 representan el inicio de un proceso de fortalecimiento de la institución municipal, el cual fue continuado por la reforma constitucional del artículo 170 para descentralizar competencias del gobierno central hacia las municipalidades.

Desde una perspectiva económica el Estado costarricense mostró en la segunda parte del siglo veinte una centralización de competencias y recursos en el Gobierno Central e instituciones nacionales en demérito del régimen municipal. El gasto municipal representó un 12% del gasto del Gobierno Central en el año 1950 y ese porcentaje disminuyó drásticamente a un 7% a mediados de los años setenta y a un 4,5% en la década de los ochenta. Concomitantemente, el gobierno central creció de manera importante en los años setenta cuando se expandió la actividad ministerial y se creó un número importante de

³³¹ “*La vida municipal aparece en América, desde la primera hora de la conquista española. El conquistador lleva consigo a las tierras nuevas, la tradición municipal de Castilla, y en cada sitio donde levanta una población, su preocupación primera es constituir la institución local que la gobierne*”. Melo, Carlos. El Municipio Colonial. En: Revistas unc. Natu-Journal-Manager, año 20, # 7-8, setiembre-octubre 1933. (Carlos Melo fue abogado e historiador y presidente de la Universidad Nacional de La Plata en Argentina).

³³² Sancho, Eduardo. Las Funciones Municipales y la Realidad Municipal Costarricense, 1972. <https://revistas.ucr.ac.cr>. Páginas 70-79. El Lic. Sancho González se desempeñaba como Jefe del Departamento Legal de la Municipalidad de San José cuando preparó este estudio sobre el régimen municipal.

instituciones públicas de ámbito nacional. Para fines de los años noventa, la relación gasto del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto se ubicó en un 16%, al tiempo que esa misma relación para el régimen municipal apenas representó un poco menos del 1% del PIB respectivamente³³³. Esa situación de deterioro de la institución municipal constituye el marco de referencia para el análisis de las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa a fines del siglo veinte, las cuales tuvieron el propósito de crear un marco jurídico para el fortalecimiento económico municipal y de sustento político para la democracia costarricense.

3.2.1. El Código Municipal y las reformas municipales del período 1970-2000

La primera generación de reformas se inició con la aprobación de la Ley N° 4340 del 3 de mayo de 1969, la cual definió el impuesto territorial como un ingreso del régimen municipal. En su artículo primero, la ley 4340 señaló *“establécese a favor de las municipalidades del país un impuesto sobre la propiedad inmueble, el cual se regirá en todo por las disposiciones de esta ley”*³³⁴, y cuya transferencia por parte del Ministerio de Hacienda al régimen municipal fue de 30 millones en el año 1970³³⁵. Este nuevo ingreso fue importante pues representó un 35 % del presupuesto del régimen municipal de 86 millones reportado por el ente contralor en ese mismo año.

Para enfrentar la crisis del régimen municipal la Asamblea legislativa aprobó el primer Código Municipal por medio de la Ley N°4574 de 5 de mayo de 1970. El licenciado Jinesta señala que el Código Municipal *“se adelanta a cualquier codificación en materia de derecho administrativo en el ordenamiento jurídico costarricense, las municipalidades recobraron un papel relevante en la administración de los intereses y servicios públicos locales, aunque no el verdaderamente querido por el movimiento municipalista”*³³⁶. Asimismo, presentó en forma integrada la normativa requerida por la municipalidad en lo relativo a su sistema de gobierno bajo el Concejo Municipal, la organización de su personal y la hacienda municipal³³⁷.

³³³ Aguilar, J. Finanzas Locales y Reformas Municipales durante el Período 1950-2005. Artículo basado en los informes de la investigación *“Descentralización Territorial en Costa Rica. Hacia una Estrategia Política de Transformación Integral y Viable”* VRI-UCR, N° 721-A7- 124, el cual fue realizado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica durante el bienio 2007- 2008. Este proyecto fue realizado por los investigadores del IICE, Dr Johnny Meoño y Dr Justo Aguilar.

³³⁴ Sistema Costarricense de Información Jurídica. Ley 4340 sobre Impuesto Territorial. Mayo 3, 1969.

³³⁵ Contraloría General de la Republica. Memoria del año 1970. Cuadro N° 36. Liquidación del Presupuesto de Ingresos de las Municipalidades, año 1970

³³⁶ Jinesta, Ernesto. Administración Pública Municipal (Costa Rica). Revista de Ciencias Jurídicas N° 135. Diciembre 2014, página 131.

³³⁷ Ibid. Ver páginas 136 y 137

De especial relevancia fue el artículo 19 del Código Municipal, el cual autorizó la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) como una institución financiera para suplir con servicios de financiamiento crediticio y asistencia técnica a las municipalidades en el campo de los proyectos de inversión local³³⁸. En los primeros dos años de operación, el IFAM realizó un número importante de colocaciones de crédito de inversión entre las municipalidades. El ente contralor reportó en su informe del año 1973 que *“en este año se tramitaron 28 autorizaciones, por un monto total de 18 millones. Este financiamiento fue otorgado básicamente, por el IFAM”*³³⁹. Sin embargo, el régimen municipal únicamente ejecutó un total de 4,1 millones, lo cual representó un 2,9 % del gasto total municipal que fue de 143 millones, según datos del ente contralor para este mismo año³⁴⁰. Esa información muestra que el IFAM logró integrarse de manera efectiva para apoyar el financiamiento de capital del régimen municipal.

La segunda generación de reformas municipales comprendió, la creación del Impuesto sobre bienes inmuebles aprobado por la ley 7509 de 9 de mayo de 1995 y adicionada por la ley 7729 de 15 de diciembre de 1997, la cual en su artículo primero estableció *“en favor de las municipalidades, un impuesto sobre bienes inmuebles que se regirá por las disposiciones de la presente ley”*³⁴¹. El jurista Torrealba señala que se trata de un *“tributo municipal establecido por el Estado...uniforme para todo el país, sin tener que aprobarse una ley de impuesto sobre bienes inmuebles para cada cantón”*³⁴², el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa con el propósito de fortalecer las finanzas municipales del país. La recaudación de este impuesto fue de 4,6 millones y representó un 35 % de los ingresos tributarios municipales en el año 1998 respectivamente³⁴³.

Tres años después, el Código Municipal de 1998 actualizó la versión de 1970 y presenta en forma integrada la regulación del régimen municipal. Esta legislación definió la organización municipal con referencia a su sistema de gobierno bajo el Concejo Municipal y la Alcaldía de nombramiento popular y el apoyo de la Auditoría y la Secretaría del Concejo. Se incluyó además los Síndicos y Consejos de Distrito como responsables para trasladar las demandas

³³⁸ Historia del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). <https://ifam.co.cr>. El autor fue miembro de la Junta Directiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal durante los períodos 1982-1986 y 1986-1992.

³³⁹ CGR Memoria Anual 1973, página 164

³⁴⁰ Ibid, página 140

³⁴¹ La Gaceta N° 245 del 19 de diciembre de 1997. Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

³⁴² Torrealba, A. Visión General del Sistema Tributario., página 129,

<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/sistema-tributario-municipal.pdf>

³⁴³ CGR. Memoria 1998. Cuadro N° 15. Gobiernos Locales. Liquidación Global del Presupuesto de Ingresos, 1998

de los vecinos de sus distritos y de vigilar la gestión municipal. Además, definió la hacienda municipal en lo relativo al presupuesto, sus ingresos, el crédito y regulaciones de la tesorería y la contaduría; y reguló la gestión del personal municipal en sus aspectos sustantivos y los recursos contra los acuerdos del Concejo y demás actos municipales.³⁴⁴ El título VIII del Código Municipal autorizó el funcionamiento de los “Concejos Municipales de Distrito” como una nueva forma de organización en la gobernanza local al nivel distrital.³⁴⁵

El artículo 14 del Código Municipal estableció el cargo de alcalde y sus vicealcaldes de la siguiente manera: *“Denomínase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política... Existirán dos vicealcaldes municipales”*. La primera elección de alcaldes se realizó en diciembre del año 2002 y el Partido Unidad Social Cristiana logró 48 alcaldías, un 59% del total de las alcaldías del país³⁴⁶. En segundo lugar, el Partido Liberación Nacional alcanzó 27 alcaldías para un 33% del total respectivamente. Con posterioridad la Resolución N° 405 del TSE fechada el 8 de febrero de 2008, señaló *“en las elecciones de diciembre del 2010, se escogerán los cargos de alcaldes, vicealcaldes ... y el nombramiento de estos funcionarios se extenderá hasta que los electos en febrero del 2016 asuman el cargo, sea hasta el 30 de abril del 2016”*³⁴⁷. Esta misma resolución consideró la necesidad de incorporar a los regidores en el nuevo sistema de elecciones independientes, señalando *“para armonizar el régimen electoral municipal, los regidores que resulten electos en febrero del 2010 continuarán en sus cargos hasta el 30 de abril del 2016, fecha en que serán sustituidos por los regidores electos en febrero del 2016”*.³⁴⁸

Con la aprobación de la Ley 7755 del año 1998, se regularon las transferencias del Presupuesto Nacional denominadas Partidas Específicas que le permiten a la municipalidad atender necesidades extraordinarias en particular programas de interés social y proyectos de inversión local de sus comunidades. En ese sentido la Ley 7755 definió en su artículo segundo, que *“serán beneficiarias de las partidas específicas las municipalidades”*³⁴⁹ cuyo propósito es señalado en el artículo octavo de la siguiente forma: *“en los presupuestos públicos, las partidas específicas deberán expresarse con el mayor detalle posible, es decir,*

³⁴⁴ Jinesta, Ernesto. Administración Pública Municipal (Costa Rica). Revista de Ciencias Jurídicas N° 135. Diciembre 2014, páginas 136 y 137

³⁴⁵ La ley 8173 del 7 de diciembre del 2001 creó la figura de los concejos municipales de distrito en el caso de distritos distantes de la cabecera del cantón, señalándose en su artículo segundo *“la creación de concejos municipales de distrito deberá ser dispuesta al menos por dos terceras partes del total de integrantes del concejo municipal del cantón”* y la misma se agregó al Código Municipal de 1998.

³⁴⁶ Tribunal Supremo de elecciones. Elecciones Municipales en Cifras 2002-2020. Cuadro N° 11.

³⁴⁷ TSE N° 495-E8-2008. SaNosé, 8 de febrero de 2008. <https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/0405-E8-2008.HTM>

³⁴⁸ Ibid

³⁴⁹ Sistema Costarricense de Información Jurídica. Ley N° 7755 Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional

*no podrán ser genéricas sino referirse a un proyecto, programa o proyecto de inversión concretos*³⁵⁰. El Ministerio de Hacienda reportó transferencias de 636 millones por concepto de partidas específicas para el régimen municipal en el año 2004³⁵¹, monto que representó aproximadamente un 1% del gasto total del régimen municipal³⁵².

La mayoría de estas reformas tuvieron el apoyo de los organismos financieros internacionales en el marco de las políticas del ajuste estructural promovido por el Gobierno de Costa Rica. Ello tenía el propósito de fundamentar un régimen municipal de mayor autonomía en las áreas de lo económico y lo político.³⁵³ Como resultado general de estas reformas el gasto municipal como porcentaje del gasto del Gobierno Central se estabilizó en un 4,5% del gasto del Gobierno Central y en poco menos de un 1% del Producto Interno Bruto para fines del siglo veinte. Esta situación evidenció eventualmente que estas reformas únicamente sirvieron de contención para evitar un mayor deterioro económico del régimen municipal costarricense; así como para profundizar la democracia local con la creación de las alcaldías. A pesar de ello, las reformas de este período propiciaron el fortalecimiento de un sistema tributario municipal basado en un número reducido de impuestos (territorial, patentes, construcciones y timbres), el cual logró una participación promedio de un 40% del total de recursos del régimen municipal costarricense, durante el quinquenio 2001-2005.

3.2.2. Las reformas de la descentralización del Estado y el fortalecimiento municipal en el período 2001-2020

La tercera generación de reformas se inició con la aprobación de la *Ley N° 8106 del 3 de junio del año 2001* la cual reformó el artículo N° 170 de la Constitución Política. Se trata de una reforma estructural que conllevó el mandato para transferir al régimen municipal un 10% de los recursos del presupuesto nacional, así como competencias en el campo de los servicios públicos. Esta reforma señaló *“las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La Ley determinará las competencias*

³⁵⁰ Sistema Costarricense de Información Jurídica. Ley 7755 Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional.

³⁵¹ Ministerio de Hacienda. Presupuestos Municipales-Partidas Específicas, 2004. PP-130-003 Cuadro Resumen de la Estructura Programática (partidas específicas a las municipalidades por provincia)

³⁵² Contraloría General de la República. Memoria Anual 2004. Cuadro Liquidación de Ingresos y Egresos para los años 2003 y 2004, página 188. El gasto total del régimen municipal de la liquidación del 2004 fue de ₡69.867 millones. Para el año 2003 el gasto total municipal fue de ₡ 57.105 millones respectivamente.

³⁵³ Op. Cit., Aguilar y Pallavicini. Ver capítulo segundo, Evolución del Régimen Municipal en Costa Rica, 1950-2015.

que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”.³⁵⁴

Sin embargo, esta reforma debió esperar una década para la aprobación de la *“Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades N° 8801”* del 28 de abril de 2010 respectivamente. En su artículo primero esta ley señaló que su propósito era el de *“establecer los principios y disposiciones para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política...para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense”*. Además, el artículo quinto de la ley definió que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) sería el ente responsable del proceso de la descentralización y que el Consejo Consultivo Nacional sería la instancia de apoyo para la coordinación con el régimen municipal. De especial importancia es el artículo 15 de la ley, el cual estableció la participación ciudadana como un elemento sustancial del proceso municipal para la asignación de los recursos en el presupuesto respectivo.

Con la aprobación de la Ley General de Transferencia de Competencias se facilitó la aprobación de la *“Ley Especial para la Transferencia de Competencias, Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N° 9329”* del 15 de octubre del 2015. En su artículo primero se estableció que su finalidad era la de *“transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, regulada en la Ley 5060, Ley General de Caminos Públicos de 22 de agosto de 1972”*. Para implementar el financiamiento municipal de esta competencia de caminos públicos, la ley en su artículo doce señaló *“se reforma el artículo 5 de la ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias...Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un 48,60% con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual por intermedio de la Tesorería Nacional, se le girará directamente a cada una de las siguientes instituciones: (a) Un 21,75% a favor del Consejo Nacional de Vialidad para la atención de la red vial nacional...(b) Un 22,25% a favor de las municipalidades para la atención de la red vial cantonal”*.³⁵⁵

La distribución de estos recursos a cada municipalidad fue regulada por esta ley de acuerdo con los siguientes parámetros: primero, un 50% por extensión de la red vial de cada cantón; segundo, un 35% según el Índice de Desarrollo Social Cantonal, considerando que los *“cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos”*; y tercero, el 15% final se distribuirá en partes iguales entre las municipalidades”. En cumplimiento de la Ley

³⁵⁴ Sistema Costarricense de Información Jurídica. Constitución Política de Costa Rica, artículo N° 170.

³⁵⁵ Ley Especial para la Transferencia de Competencias, Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N° 9329” del 15 de octubre del 2015, artículo 12.

N°9329, el Ministerio de Hacienda transfirió al régimen municipal, un total de 49.632 millones para su ejecución en el año 2016 y 79.525 millones en el año 2017 respectivamente³⁵⁶.

En el campo político la primera reforma municipal aprobada en el siglo veintiuno consideró la creación de los Concejos Municipales de Distrito. La *Ley General de Concejos Municipales de Distrito N° 8173 del 7 de diciembre de 2001*, en su artículo primero, señaló que *“la presente ley regula la creación, organización y el funcionamiento de los concejos municipales de distrito, que serán órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo”*³⁵⁷. Sin embargo, este concepto de autonomía funcional generó problemas de interpretación para su aplicación práctica, aspecto analizado por Jiménez y Obando quienes argumentan que *“la autonomía funcional le permite asumir competencias que le sean requeridas para ser operativo y funcional, sin poderse extralimitar de ese ámbito y quedando sujeto a lineamientos que la municipalidad pueda establecer, para guiar su función hacia los mejores fines”*³⁵⁸. Estas autoras justifican a los Concejos Municipales de Distrito por ser *“una figura jurídica que el legislador creó como respuesta a un fenómeno social que se presentaba en los distritos muy lejanos al lugar donde se encontraba la municipalidad respectiva, la lejanía provocaba una desatención por parte de la municipalidad a las necesidades de los vecinos de ese distrito”*³⁵⁹. Ello se explica por la dinámica de formación de los cantones en el país, cuyo número aumentó desde 65 cantones en el año 1953 a 83 cantones en el año 2021, lo cual explica la presencia de distritos alejados del cantón de pertenencia que eventualmente se convirtieron en cantones³⁶⁰. A pesar de ello y en cumplimiento de esta legislación, para el año 2021 se habían autorizado únicamente ocho Concejos Municipales de Distrito³⁶¹

³⁵⁶ Ministerio de Hacienda. Presupuestos de la República.

³⁵⁷ Sistema Costarricense de Información Jurídica. *Ley General de Concejos Municipales de Distrito N° 8173 del 7 de diciembre de 2001. Artículo 1°.*

³⁵⁸ Jiménez Castillo, A. y V. Obando Vives. *Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense*. Tesis de Grado. Universidad de Costa Rica, Octubre, 2010, página vi.

³⁵⁹ *Ibid*, página v.

³⁶⁰ Alfaro Redondo, R. Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva: organización del Gobierno Local. TSE. Revista. Junio 6, 2019. https://www.tse.go.cr/revista/art/28/alfaro_redondo1.htm. Este autor señala para el año 1953 el país estaba dividido en 65 cantones, en 1962 los cantones sumaban 66, en 1972 eran 78, en 1982 se llega a la cantidad de 81 y en el 2017 a 82. Página N° 219.

³⁶¹ Los siguientes Concejos Municipales de Distrito fueron creados en consideración a esta ley: Cervantes (Alvarado), Cóbano (Puntarenas), Colorado (Abangares), Monteverde (Puntarenas) Lepanto (Puntarenas), Paquera (Puntarenas), Peñas Blancas (San Ramón) y Tucurrique (Jiménez). En el año 2021, el distrito de Monteverde se convirtió en cantón y se convirtió en municipalidad (Ley N° 10.019 de 20 de setiembre del año 2021).

La segunda reforma política consideró la aprobación de elecciones municipales independientes y separadas de las elecciones nacionales. El Código Municipal de 1998 transformó la posición del Ejecutivo Municipal elegido por el Concejo Municipal en un alcalde a ser elegido en elecciones locales separadas de las elecciones nacionales. Esas elecciones se realizaron en diciembre del año 2002 y presentaron un alto abstencionismo, el cual fue estimado por el Tribunal Supremo de Elecciones en un 76%³⁶². Una década después de ser aprobado el Código Municipal, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley 8611 Modificación de los Artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal Ley 7794 del 12 de noviembre del 2007*, la cual reformó el artículo 14 del Código Municipal señalando en relación con las elecciones para alcaldes que los mismos *“serán elegidos popularmente por medio de elecciones generales que se realizarán el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales”*³⁶³. Sin embargo, esta ley no dispuso nada en lo referente a la elección de los regidores, razón por la cual el Tribunal Supremo de Elecciones mediante resolución N° 405-E8-2008 del ocho de febrero de dos mil ocho, en el ejercicio de su potestad constitucional interpretó el artículo 14 reformado, y definió que la elección de los regidores debía efectuarse junto con los demás cargos municipales y a medio período presidencial³⁶⁴.

Con posterioridad, la Ley 8765 Código Electoral aprobada el 19 de agosto del 2009 formalizó las elecciones municipales trasladándolas dos años después de las elecciones presidenciales y legislativas, incluyendo además las elecciones de regidores. El artículo 150 del Código señala sobre el particular *“las elecciones municipales para elegir regidores, síndicos, alcaldes e intendentes, miembros de concejos de distrito y de los concejos municipales de distrito...se realizarán el primer domingo de febrero dos años después de la elección para presidente... y diputados a la Asamblea Legislativa”*³⁶⁵. La primera elección conjunta de todos los cargos a nivel municipal se realizó el 7 de febrero de 2016, cuya celebración se reflejó en un aumento significativo de votantes pues la participación ciudadana aumentó de un 28% en el 2010 a un 35,4% en el año 2016.

³⁶² Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales 2002-2020, página 14. Señala un padrón electoral para todo el país de 2.331.459 votantes, con una participación de 531.659 votos recibidos y un abstencionismo de 1.799.800 votos.

³⁶³ Sistema Costarricense de Información Jurídica. Ley 8611 Modificación de los Artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal Ley 7794 del 12 de noviembre del 2007, inciso a) artículo 14.

³⁶⁴ El “por tanto” de esta resolución señaló lo siguiente: *Asimismo, para armonizar el régimen electoral municipal a efecto que todos los cargos se elijan a la mitad del período presidencial y legislativo, los regidores que resulten electos en febrero del 2010 continuarán en sus cargos hasta el 30 de abril del 2016, fecha en que serán sustituidos por los regidores electos en febrero del 2016.*

³⁶⁵ Tribunal Supremo de Elecciones. Código Electoral Ley N° 8765 y sus Reformas. La Gaceta N° 171 del 2 de setiembre de 2009, página 78.

En su análisis de las elecciones municipales del 2016, el politólogo Eduardo Frajman señala que las mismas *“marcaron el inicio de una nueva etapa en la política nacional. Por primera vez, los comicios para todos los puestos a nivel municipal se llevaron a cabo en total independencia de aquellos para cargos nacionales y en un año diferente...mediante las cuales los votantes pudieron expresar sus preferencias sobre los candidatos locales”*³⁶⁶. De igual importancia fue la reforma de género incorporada por el Código Electoral en el sentido de establecer la igualdad de oportunidades de las mujeres para optar por los puestos municipales. Esta reforma en su artículo segundo señaló que *“la participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento de mujeres y un cincuenta por ciento de hombres”*. Este enfoque de género sustituyó al régimen de cuota del 40% con que se eligieron a las mujeres en las elecciones de febrero del año 2010³⁶⁷.

3.3. Efectos de las reformas en la Municipalidad de Atenas

El impacto de las reformas de fortalecimiento económico y democratización local se manifestó en todas las municipalidades del país a lo largo del período 2000-2020. En este apartado se describen los efectos que ambos tipos de reformas tuvieron en la municipalidad del cantón de Atenas:

3.3.1. Las reformas de contenido económico y el fortalecimiento financiero de la Municipalidad de Atenas

En primer lugar, se señala que el propósito de las reformas en el campo económico fue el de aumentar los recursos propios de las municipalidades dotándolas de un sistema tributario propio y de transferencias permanentes para la provisión normal de los servicios locales. La tabla siguiente muestra que los ingresos totales recaudados por la Municipalidad de Atenas crecieron en un 17% durante el período 2001-2009 así como un 9% en el período 2009-2020. Las reformas propiciaron que los ingresos propios tuvieran un crecimiento mayor que los ingresos totales de esta municipalidad, lo cual explica que su participación aumentara desde un 45% en el año 2001 a un 59% en el año 2009, a un 63% en el año 2018 y finalmente a un 70% en el año 2020. Ello muestra que la autonomía financiera de la

³⁶⁶ Frajman, E. Elecciones, Partidos Cantonales y Autonomía Local. Anuario de Estudios Centroamericanos Vol.43. San José, Enero/ Diciembre, 2017.

³⁶⁷ Zamora, Eugenia. De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales (Diciembre 18, 2015). Revista Derecho Electoral N° 21, primer semestre 2016, página 39.

municipalidad de Atenas aumentó de forma significativa durante el período 2001-2020, lo cual fue uno de los objetivos centrales de las políticas de fortalecimiento municipal.

Tabla 46. Municipalidad Atenas. Ingresos propios y transferencias de capital como % de ingresos totales.

Ingresos y transferencias	2001	2005	2009	2018	2019	2020
Ingresos Totales Recaudados	225,4	378,8	819,6	2.102	2.319,7	2.143,0
Ingresos Propios	100,7	206,9	482,9	1.332,0	1.488,2	1.508,7
Impuesto Combustibles.						
Transferencias de capital Ley 8114	---	---	---	663,0	831,2	623,1
en valores relativos						
Ing. Propios / Ing. Totales x 100	44,7%	54,6%	58,9%	63,4%	64,2%	70,4%
Imp. Combust. / Ing. Totales x 100	---	---	---	31,5%	35,8%	29,1%

Notas: (1) Las transferencias corrientes en el período 2018-2020 fueron 107,0 (2018), 18,3 (2019) y 11,2 (2020). (2) incluye transferencias IFAM, ICODER; Consejo Seguridad Vial, Aporte Persona Joven, PANI, Ministerio de Cultura y Ministerio de Gobernación. (3) La transferencia del impuesto sobre combustibles se inició en el año 2018.

Fuente: CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales 2001, 2005 y 2008. Municipalidad de Atenas, Departamento de Presupuesto, Hoja Excel años 2018, 2019 y 2020.

En segundo lugar y a un nivel específico, la Ley 9329 del 2015 estableció que un 22,25% de las recaudaciones del impuesto a los combustibles debía trasladarse por parte del Ministerio de Hacienda al régimen municipal, con el fin de financiar la construcción y mantenimiento de la red vial cantonal de las municipalidades del país³⁶⁸. La municipalidad de Atenas recibió en el año 2018 una transferencia de 663 millones, en el año 2019 la suma de 831 millones y en el año 2020 un total de 623 millones respectivamente. En sentido estricto aun cuando jurídicamente se trata de una transferencia proveniente del Gobierno Central, desde la perspectiva económica puede considerarse como un impuesto municipal compartido y en consecuencia es parte de los ingresos propios de esta municipalidad.

3.3.2. Las reformas políticas y su efecto en una mayor democratización de la organización municipal de Atenas

En primer lugar, se señala que el Código Municipal de 1998 aprobó las primeras elecciones municipales en forma separada de las elecciones nacionales para el puesto de alcalde, las cuales se realizaron en diciembre del año 2002. El padrón electoral del cantón de Atenas

³⁶⁸ La Ley N°9329 del 15 de octubre del año 2015 transfirió a las municipalidades la gestión de la red vial cantonal. Al año siguiente el Ministerio de Hacienda transfirió al régimen municipal, un total de \$49.632 millones de colones. Esa transferencia fue de \$79.525 millones en el año 2017 respectivamente

durante estas elecciones municipales fue de 14.110 votantes, con 4.082 votos recibidos (28,9% del padrón cantonal). Participó un total de 4 partidos políticos (Acción Ciudadana, Acción Laborista Agrícola, Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana) siendo la Unidad Social Cristiana el partido que logró mayoría con 2.161 votos emitidos.³⁶⁹ El Lic. Wilberth Martín Aguilar Gatjens fue electo en representación de ese partido como el primer alcalde del cantón de Atenas en esas elecciones y realizó su gestión en el período 2002-2006. De especial interés fue que el Lic. Aguilar Gatjens se reeligió como alcalde en las subsiguientes tres elecciones municipales que correspondieron al período 2006-2020.

Segundo, la Ley 8765 de 2009 trasladó las elecciones municipales dos años después de las elecciones presidenciales y legislativas, incluyendo los cargos de regidores y señaló el mes de febrero de 2016 para las primeras elecciones en que se nombrarían democráticamente a todos los cargos municipales. Las elecciones del año 2016 permitieron el nombramiento de cinco regidores titulares, Alfredo Bolaños, Silvia Ramírez, Isaac Ortiz, Oscar Jiménez y Analive Espinoza y sus suplentes, Marcela Villegas, Alfredo Jiménez, Roseidy Ramírez, Alonso González y David Carmona, los cuales ejercieron sus curules municipales durante el período mayo 1°, 2016 – abril 30, 2020. De acuerdo con la normativa vigente en el campo de la paridad de género se eligieron regidoras propietarias a las señoras Silvia Ramírez Rodríguez y Analive Espinoza Miranda y regidoras suplentes a las señoras Ana Marcela Villegas González y Roseidy Ramírez Hernández.

Con posterioridad, en las elecciones que se celebraron en febrero del año 2020, el padrón electoral del TSE fue de 21.154 votantes y participaron nueve partidos (PAC, PLN, PUSC, Nueva Generación, Nueva República, Republicano Social Cristiano, Restauración Nacional, Unidos Podemos, Unión Ateniense). La participación ciudadana alcanzó un total de 11.454 votos, con un abstencionismo de 46% que compara favorablemente con el 70% registrado en las primeras elecciones municipales independientes para las alcaldías en febrero de 2002. El número de partidos políticos aumentó de 4 partidos de tipo tradicional (PAC, PLN, PUSC y el Partido Acción Laborista Agrícola) en las elecciones del año 2002 a los nueve partidos señalados.

Para las elecciones del año 2020, el Partido Unidad Social Cristiana logró la mayoría de los votos, con un 25% de los votos emitidos. La población ateniense eligió 5 regidores propietarios (Diego González, Amalia González, Juan Carlos Dengo, Uriel Delgado y Ronald

³⁶⁹ TSE. Elecciones Municipales en Cifras 2002-2020, página 65. La distribución de votos para el resto de los partidos políticos fue la siguiente: PLN, 1.161 votos; Acción Ciudadana, 505 votos; y Acción Laborista Agrícola, 255 votos.

Ramírez) y 5 regidores suplentes (Danilo Vásquez, Elisa Calderón, Carlos Manuel Salazar, Xiomara Chaves y Leonardo Barquero). A pesar de que las elecciones se realizaron bajo el método paritario de género, únicamente fueron electas tres mujeres del total de 10 posiciones en el Concejo Municipal, lo cual sugiere que ese método no garantiza la igualdad de género para el acceso femenino a las curules municipales. En estas elecciones el electorado de Atenas eligió 8 síndicos/as propietarios y sus suplentes, los cuales fueron propuestos por nueve partidos políticos. La tabla siguiente muestra que en esa elección, se eligió únicamente a María Paula Villegas como mujer entre los síndicos/as propietarios. Además, se eligieron a siete mujeres como síndicas suplentes por el resto de los distritos del cantón ateniense. Un listado de los síndicos propietarios/as y suplentes electos por los votantes de los ocho distritos del cantón ateniense se presenta en la tabla siguiente:

Tabla 47. Municipalidad Atenas. Síndicos propietarios y suplentes. Período mayo 2020 – abril 2024.

Región	Síndicos propietarios	Síndicos suplentes
Distrito Atenas	José Carlos Chaves	Rosa Isabel González
Distrito Jesús	María Paula Villegas	Gilbert Agüero
Mercedes	Didier Mora	Idalie Rodríguez
San Isidro	William Miranda	Ana Maritza Porras
Concepción	Omar Ramos	Ana Victoria Espinoza
San José	Hugo Alberto Cubero	Andreina Ramírez
Santa Eulalia	Adrián Solano	Ana Patricia Zumbado
Escobal	Jorge Enrique Ocaña	Maricela Mora

Fuente: TSE. Declaratorio de elección de sindicaturas y concejalías de distrito del cantón Atenas N° 1804-E11-2020. San José. Marzo 11, 2020.

En relación con la Ley General de Concejos Municipales de Distrito N° 8173 del 2001, el cantón de Atenas no experimentó cambio alguno. La situación propia del cantón de Atenas por su pequeñez territorial y de una red vial razonable que comunica en forma efectiva a sus distritos imposibilitó la creación de al menos un Concejo Municipal de Distrito, como si ocurrió en cantones con territorios extensos y con limitaciones de su red vial como fue el caso de Puntarenas.

3.4. El Concejo Municipal, la Alcaldía y los Concejos de Distrito durante el período 2002-2020

En esta sección se describe primeramente la fundación de la municipalidad del cantón de Atenas y algunos aspectos del proceso de su formación. Segundo, analiza el Concejo

Municipal desde la perspectiva de las elecciones municipales de regidores celebradas en el período 2002-2020 y se incluyen las listas de los regidores electos y aprobados por el Tribunal Supremo de Elecciones durante las cinco elecciones que se han celebrado en el cantón ateniense. En tercer lugar, analiza la Alcaldía y sus reformas en el marco del Código Municipal de 1998 así como su impacto en las elecciones celebradas durante el período 2002-2020. Finalmente, analiza el papel de los síndicos y de los Concejos de Distrito como el sustento de base democrática de la gobernanza local ateniense.

El cantón de Atenas fue creado mediante Decreto N° 30 de 7 de agosto de 1868, como una segregación del territorio cantonal de Alajuela. Sin embargo, el gobierno municipal de Atenas no pudo empezar a operar en ese año debido a que la Asamblea Nacional Constituyente con fecha 18 de febrero de 1869 aprobó la Constitución de 1869, la cual en su artículo 144 estableció que *“habrá en la Capital de cada Provincia una Municipalidad, a quién corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia”*³⁷⁰, mandato que dejó sin efecto a las municipalidades cantonales. Esa situación se resolvió con la reforma a la Constitución Política de fines del año 1876, la cual restableció a las municipalidades cantonales. Esa situación le permitió a la municipalidad de Atenas iniciar su actividad como gobierno local en el año de 1876.³⁷¹

El Consejo Municipal de Atenas tuvo su primera sesión de trabajo el 16 de diciembre de 1876, con la participación de los regidores propietarios: Pedro Arias, Manuel Matamoros y Francisco Fonseca³⁷². Reportes sobre la historia de la municipalidad de Atenas indican que la institución funcionó durante las primeras tres décadas de su vida institucional en un local alquilado que era propiedad de la familia Rojas³⁷³. Posteriormente, el Concejo Municipal tomó el acuerdo con fecha 18 de octubre de 1920 para construir su propio edificio en un terreno que le fue comprado al señor José Carlos Umaña.

La construcción del edificio actual de la municipalidad estuvo a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), bajo la supervisión de don Jesús Soto y participaron en la obra, los señores Eliseo Rodríguez, Tarsicio Rodríguez, José Soto y Nicolás Valle³⁷⁴. El edificio es de concreto armado y parte de las maderas fueron adquiridas en el aserradero

³⁷⁰ Constitución Política de Costa Rica. 15 de abril de 1869, página 283.

³⁷¹ Municipalidad de Atenas, página web. <https://www.atenasmuni.go.cr/index>.

³⁷² Municipalidad de Atenas, página web.

³⁷³ *El Concejo Municipal de Atenas sesionó por mucho tiempo en una casa alquilada a la señora Chela Rojas*. Mi Costa Rica de Antaño. Palacio Municipal de Atenas, Alajuela. 1901-1950. Op. Cit., Municipalidad de Atenas

³⁷⁴ *Ibid. El inmueble se construyó durante la segunda administración de Don Cleto González Víquez...en los actos oficiales de inauguración se contó con la presencia del General Jorge Volio*. Op. Cit., Municipalidad de Atenas.

de Luis Pacheco y el mismo conserva su diseño original con pequeños cambios³⁷⁵. Su inauguración se realizó el 4 de noviembre de 1929 y la municipalidad se ha mantenido en este mismo edificio hasta la fecha. Considerando que el edificio representa una arquitectura que caracteriza la época de principios del siglo veinte, el mismo fue declarado patrimonio nacional mediante el Decreto N° 22315-C del 20 de julio de 1993.

En lo concerniente a su sistema político, las elecciones de su Concejo Municipal se realizaron en forma anual hasta la reforma electoral del año 1913, la cual las fijó cada dos años junto con las elecciones de la legislatura. El sistema se mantuvo por las tres décadas siguientes hasta las reformas aprobadas en la Constitución Política de 1949 y el nuevo Código Electoral de 1953 que integraron las elecciones de presidente, diputados y regidores en períodos cuatrienales a realizarse en el mes de febrero³⁷⁶.

La municipalidad de Atenas es una institución local que está definida por una legislación que es uniforme para el resto de las municipalidades del régimen municipal costarricense. La Constitución Política de 1949 en su artículo 169 señala que *“la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”*³⁷⁷

Más recientemente, el Código Municipal aprobado en el año de 1998 separó de las elecciones nacionales, la elección de las alcaldías, los síndicos y concejales de distrito, pero mantuvo la elección de regidores en las elecciones nacionales. Posteriormente, reformas al sistema electoral incorporaron la elección de regidores a las elecciones municipales de medio período. Alfaro señala, que *“a partir del año 2016 los comicios de todas las autoridades municipales se efectúan el primer domingo del mes de febrero, dos años después de las elecciones nacionales y tomarán posesión el primero de mayo siguiente”*.³⁷⁸

El Código Municipal establece en su artículo N° 12 que *“el gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección*

³⁷⁵ Mi Costa Rica de Antaño. Palacio Municipal de Atenas, Alajuela 1901-1950. Setiembre 19, 2019 <https://micostaricadeantano.com/2019/09/19/palacio-municipal-de-atenas-alajuela/>

³⁷⁶ Alfaro, Ronald. Elecciones Municipales en Retrospectiva; Organización del Gobierno Local. Revista Derecho Electoral. Segundo Semestre 2019, N° 28, página 217.

³⁷⁷ Constitución Política de Costa Rica.

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

³⁷⁸ Alfaro, R. Op. Cit., página 220

popular".³⁷⁹ Además en su artículo N° 54 señala que *"los Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades...dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con la presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público"*.³⁸⁰

El artículo trece del Código Municipal vigente señala que el Concejo Municipal tiene la responsabilidad de aprobar las políticas institucionales y los presupuestos de la municipalidad. En particular, esa normativa establece las siguientes atribuciones³⁸¹ que son de competencia del Concejo Municipal de Atenas:

- Fijar la política y prioridades de desarrollo del municipio, así como aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo de la institución municipal
- Aprobar los presupuestos, contribuciones, tasas y precios que se cobran por los servicios municipales, De igual manera recibe y aprueba los informes de las unidades de Auditoría y Contaduría.
- Aprobar los reglamentos que regulan la prestación de los servicios locales a los vecinos del cantón y los convenios y reglamentos internos.
- Crear las comisiones permanentes y especiales requeridas por la gestión municipal
- Realizar los nombramientos de las juntas administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las juntas de educación.
- Aprobar los plebiscitos, referendos y cabildos para atender situaciones particulares del municipio de conformidad con la normativa del Tribunal Supremo de Elecciones,

Para el Concejo Municipal de Atenas es relevante fijar la política de desarrollo del cantón ateniense, lo cual se logra por medio de la aprobación del plan estratégico cantonal y su posterior ejecución en los planes anuales y sus respectivos presupuestos. En ese sentido y con el propósito de que la administración municipal cuente con este instrumento de política institucional, el Concejo Municipal tomó el Acuerdo N° 13 por medio del cual procedió a la aprobación del Plan Estratégico de la Municipalidad de Atenas para el período 2021-2025.³⁸²

³⁷⁹ Tribunal Supremo de Elecciones. Normativa (www.tse.go.cr)

³⁸⁰ Ibid, Capítulo VIII. Concejos de Distrito y Síndicos, página 77.

³⁸¹ Jinesta, E. La Administración Pública Municipal, Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas N° 135. Setiembre-Diciembre 2014, páginas 139-143. .

³⁸² El Plan Estratégico de la municipalidad fue enviado por la administración mediante Oficio MAT-DA-1244-2020 y fue recibido por el Concejo Municipal en su Sesión Ordinaria N° 48 del 23 de noviembre del 2020.

3.4.1. Los Regidores que forman el Concejo Municipal

El Concejo Municipal está formado por cinco regidores propietarios y sus suplentes, un alcalde y los síndicos en representación de los ocho distritos del cantón ateniense. El número de regidores del Concejo Municipal de Atenas está determinado por el artículo 21 del Código Municipal, el cual señala que tiene derecho a cinco regidores propietarios y sus suplentes debido a que su población es inferior al 1% de la población nacional.³⁸³

La tabla siguiente presenta el número de municipalidades del país de acuerdo con el tamaño de su Concejo Municipal y su evolución durante los años 2006, 2010 y 2016, de lo cual se infiere que la municipalidad de Atenas es parte del grupo de municipalidades más pequeñas del país.

Tabla 48. Régimen Municipal. Criterios de población cantonal para fijar el número de regidores por municipalidad. Período 2006-2010.

Criterios de población por municipio en relación con la población del país	Número de regidores por municipio	Número municipalidades por rango de población cantonal		
		2006	2010	2016
Régimen Municipal	---	81	81	81
Menos del 1 % de la población nacional ¹	5	48	52	46
Más de 1% pero menos del 2%	7	21	16	23
Más de 2% pero menos del 4%	9	9	10	9
Más de 4% pero menos del 8%	11	2	3	3
Más de 8% de la población nacional	13	1	0	0

Fuente: Alfaro, Ronald. Elecciones Municipales en Retrospectiva; Organización del Gobierno Local. Revista Derecho Electoral. Segundo Semestre 2019, N° 28, página 221 (81 cantones en el período 2006-2016).

La siguiente tabla muestra información del Tribunal Supremo de Elecciones sobre la población de Atenas, su padrón electoral y el voto ciudadano para el período 2002-2020. En particular esa información permite inferir dos elementos característicos de las elecciones locales de este cantón: primero, el número de votantes creció a una elevada tasa anual de un 5,9% entre las elecciones del 2002 y las elecciones de 2020; y segundo, se manifestó un aumento extraordinario en la participación ciudadana estimada como el número de votos municipales como porcentaje del padrón electoral del cantón ateniense estimándose en un 55% en las elecciones de febrero de 2020. El análisis de estas tendencias sugiere que las

³⁸³ Ese artículo establece que “en cada municipalidad, el número de regidores, propietarios y suplentes se regirá por las siguientes reglas: a) cantones con menos del uno por ciento (1%) de la población total del país, cinco regidores”

elecciones municipales independientes tuvieron un efecto positivo para movilizar al votante ateniense a las urnas para elegir a sus representantes locales.

Tabla 49. Atenas. Población Cantonal, Padrón Electoral, Votos Emitidos y Porcentaje de Participación Ciudadana en las Elecciones Municipales. 2002-2020.

Fecha de las Elecciones	Población cantonal	Padrón Electoral	Votos emitidos	Votos como % del padrón electoral
2002	23.628	14.110	4.180	29,6 %
2006	24.585	15.896	5.540	34,9 %
2010	26.105	17.658	8.326	47,2 %
2016	28.112	19.661	9.646	49,1 %
2020	29.041 ¹	21.154	11.674	55,2 %
Crecimiento 2002-2020	1,2 %	2,3 %	5,9 %	

Notas: (1) Datos al 30 de junio de 2019.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales 2002, 2006, 2010, 2016 y 2020. INEC. Estadísticas Vitales, Población 2002, 2006, 2010, 2016 y 2019.

Interesa señalar que el padrón electoral del cantón ateniense mostró un crecimiento de un 2,3% durante este mismo período al pasar de 14.110 ciudadanos en las elecciones del 2002 a 21.154 ciudadanos en las elecciones del 2020, crecimiento consistente con las tendencias electorales del país.³⁸⁴ Por contraste la población ateniense mostró un crecimiento anual menor de un 1,2%, lo cual resultó de cambios en las expectativas de las nuevas generaciones de costarricenses por un menor tamaño familiar. Además, esa información muestra un aumento de la población votante como porcentaje del padrón electoral de Atenas al pasar de un 30% en el 2002 a un 55% en el 2020 respectivamente.

El número de votos recibidos por el Tribunal Supremo de Elecciones en las elecciones locales de Atenas del año 2002 fue de 4.180 votos, lo cual representó un 29,6% del total de electores inscritos (14.110 personas). En las elecciones de 2020 el número de votantes aumentó a un total de 11,674 y el porcentaje de votos aumentó de igual manera a un 55% del padrón electoral del cantón ateniense.

Durante lo que va del siglo veintiuno, el Tribunal Supremo de Elecciones ha realizado cinco procesos de elección municipal, de los cuales las elecciones correspondientes a los períodos

³⁸⁴ Los costarricenses en edad de votar que fueron registrados en el padrón electoral del TSE mostraron un crecimiento promedio de un 2,1% durante el período 2002-2020. Estas estadísticas de población electoral tomaron en cuenta las estimaciones y proyecciones de población del INEC de 2014. TSE. Elecciones Municipales en Cifras, 2002-2020, cuadros 1 y 3.

2002-2006; 2006,2010; 2010-2016 correspondieron a elecciones de las alcaldías, síndicos y concejales distritales separadas de las elecciones nacionales. Sin embargo, en las elecciones municipales de 2016-2020 y 2020-2024 se incluyeron por vez primera, los cargos políticos de regidores³⁸⁵. Las elecciones de febrero del año 2016 son señeras en la historia municipal, pues fue la primera vez en que el electorado de los 81 cantones del país eligió en forma independiente la totalidad de los puestos políticos de sus gobiernos locales.

En ese contexto, la nota relevante de las elecciones municipales del año 2016 fue el aumento de los partidos políticos cantonales en esas justas electorales locales, lo cual resultó de ser elecciones separadas de las nacionales y de incluir a todos los funcionarios políticos de los Concejos de las municipalidades del país. La municipalidad de Atenas eligió por primera vez en estas elecciones a su Concejo Municipal en forma completa, los cinco regidores propietarios y sus suplentes, el alcalde y dos vicealcaldes, así como a diez miembros (síndicos y concejales) de cada consejo distrital en los ocho distritos (Atenas, Jesús, Mercedes, San Isidro, Concepción, San José, Santa Eulalia y Escobal) del cantón de Atenas.

En relación con el aumento en el número de partidos políticos que participaron en las elecciones municipales a nivel de los 81 cantones del país, Fernández señala que *“en las elecciones municipales de febrero 2016 se presentó un récord en la cantidad de agrupaciones partidarias que postularon candidatos, ya que participaron 62, de las cuales 12 son partidos a escala nacional, 4 provinciales, 42 cantonales y 4 coaliciones cantonales”*³⁸⁶, lo cual contrasta en forma significativa con el hecho de que en las elecciones municipales del año 2002 participaron únicamente un total de 34 partidos políticos (10 nacionales, 4 provinciales y 19 cantonales).

A nivel del cantón ateniense, en las elecciones municipales del año 2002 participaron cuatro partidos políticos nacionales (Acción Ciudadana, Laborista Agrícola, Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana). En la tabla siguiente se muestra que ese número aumentó a siete partidos nacionales en las elecciones de febrero de 2016 con la incorporación del Frente Amplio, el Movimiento Libertario y el Republicano Social Cristiano³⁸⁷. Con posterioridad, en las elecciones municipales del 2020, ese número de partidos nacionales aumentó de nuevo con la participación de Acción Ciudadana, Liberación Nacional, Nueva Generación, Nueva República, Republicano Social Cristiano, Restauración Nacional, Unidad Social Cristiana,

³⁸⁵ Ver Resolución N° 405.E8-2008 del 8 de febrero de 2008, del Tribunal Supremo de Elecciones.

³⁸⁶ Fernández Masis, Héctor. Elección de Autoridades Municipales en Costa Rica. TSE. Revista Derecho Electoral N° 27, 2019, página 15.

³⁸⁷ El partido Laborista Agrícola no participó en las elecciones municipales de febrero de 2016 en el cantón de Atenas.

Unión Ateniense y Unidos Podemos, a los cuales se les unió el partido Unión Ateniense el primer partido local del cantón de Atenas. Dos partidos que habían participado en las elecciones del año 2016. el Frente Amplio y el Movimiento Libertario no participaron en estas elecciones municipales del cantón de Atenas.

Tabla 50. Atenas. Votos por partido para regidores según partidos políticos. Elecciones febrero de 2016 y 2020.

Partido Político	Elecciones 2016		Elecciones 2020	
	Votos	%	Votos	%
Total de votos por partido ¹	9.408 votos	100,0 %	11.454 votos	100,0%
Acción Ciudadana	2.438	25,9 %	688	6,0%
Frente Amplio	510	5,4 %	-----	-----
Liberación Nacional	2.563	27,3 %	2.192	19,1%
Movimiento Libertario	354	3,8 %	-----	-----
Nueva Generación	-----	-----	1.285	11,2%
Nueva República	-----	-----	1.092	9,5%
Republicano Social Cristiano	1.142	12,1 %	627	5,5%
Restauración Nacional	-----	-----	86	0,8%
Unidad Social Cristiana	2.401	25,5 %	2.861	25,0%
Unidos Podemos	-----	-----	705	6,2%
Unión Ateniense	-----	-----	1.918	16,7%

Nota: (1) El electorado 2016 fue de 19.661 votantes. Los votos recibidos en las elecciones 2016 fueron 9.646 incluyendo 157 votos nulos y 81 votos en blanco. (2) El electorado 2020 fue de 21.124 votantes. Los votos recibidos en las elecciones 2020 fueron 11.674 incluyendo 149 votos nulos y 71 votos blancos.

Fuente. TSE. Elecciones 2016, cuadro 3.3, página 188. Elecciones 2020, cuadro 3,3, página 247.

La tabla siguiente presenta información de votos recibidos por los partidos políticos inscritos en el padrón electoral para los ocho distritos del cantón de Atenas en las elecciones de 2016 y 2020 respectivamente.

Tabla 51. Atenas. Votos para regidores según distritos. Elecciones febrero de 2016 y 2020.

Región	Elecciones 2016		Elecciones 2020		Aumento Votantes
	Votos	%	Votos	%	
TOTAL de votos por Distrito	9.408 votos	100,0 %	11.454 votos	100,0 %	2046 votos
Distrito 1 Atenas	3.378	35,9 %	3.969	34,6 %	591
Distrito 2 Jesús	1.432	15,2 %	1.653	14,4 %	221
Distrito 3 Mercedes	1.038	11,0 %	1.261	11,0 %	223
Distrito 4 San Isidro	1.106	11,8 %	1.281	11,2 %	175
Distrito 5 Concepción	1.059	11,3 %	1.461	12,8 %	402
Distrito 6 San José	529	5,6 %	708	6,2 %	179

Región	Elecciones 2016		Elecciones 2020		Aumento Votantes
Distrito 7 Santa Eulalia	534	5,7 %	781	6,8 %	247
Distrito 8 Escobal	332	3,5 %	340	3,0 %	8

Fuente. TSE, Elecciones 2016, cuadro 3.33, páginas 237 y 238. Elecciones 2020. Cuadro 3.33, página 289.

El distrito central de Atenas aportó el mayor porcentaje de votos seguido por el distrito de Jesús. En orden de importancia las votaciones para las elecciones municipales de 2016 y 2020 fueron las siguientes:

- Los votantes del distrito central de Atenas aportaron un 36% del total de votos emitidos en las elecciones de 2016 y esa participación disminuyó a un 34,6% en las elecciones de 2020. Esa situación fue particular en el sentido de que el número de votantes entre ambas elecciones aumentó en 591 votantes, siendo el distrito central con el mayor aumento de votantes del cantón en las elecciones de 2020 respectivamente.
- El distrito de Jesús cuyo poblamiento data de principios del siglo diecinueve durante la minería de los Montes del Aguacate presentó la segunda mayor cuota de votos con un 15,2% en el 2016 y 14,4% en 2020.
- El distrito de Concepción por donde pasa la Ruta 27 San José-Caldera participó con un 12,8% de los votos cantonales en el 2020 lo cual representó un aumento de su participación en el 2016 (11,3%).
- Los distritos de Mercedes y San Isidro mantuvieron su participación de un 11% en ambos procesos electorarios.
- El distrito de Santa Eulalia aumentó su participación de un 5,7% en el 2016 a un 6,8% en la elección de 2020.
- El distrito San José mantuvo una posición muy similar en ambas elecciones municipales con un 5.7% en el 2016 y 6,2% respectivamente en el 2020.
- Finalmente, el distrito de Escobal, el de menor población cantonal y creado en el 2004 presentó una votación de un 3% en las elecciones de 2020. Este distrito presentó el menor aumento de votantes en el período 2016-2020 con ocho votantes únicamente.

La tabla siguiente presenta el listado de regidores titulares y suplentes que han formado parte del Concejo Municipal de Atenas como resultado de las elecciones de los años 2002, 2006, 2010, 2016 y 2020.

Tabla 52. Municipalidad de Atenas. Regidurías Propietarios y Suplentes. Período 2002-2020.

Concejo Municipal	Regidores propietarios	Regidores suplentes
Período 2020-2024	Diego A. González; Ester A. González; Juan Carlos Dengo; Uriel A. Delgado; Ronald F. Ramírez	Danilo Vásquez; Elisa M. Calderón; Carlos Ml. Salazar; Xiomara Chaves; Leonardo Barquero.
Período 2016-2020	Alfredo Bolaños; Silvia E. Ramírez; Isaac Ortiz; Oscar Jiménez; Analive Espinoza	Ana M. Villegas; Raúl A. Jiménez; Roseidy Ramírez; Diego A. González, David A. Carmona.
Período 2010-2016	María de los Ángeles Rodríguez; David G. Valerio; María O. Castillo; Víctor Ml. González; Rafael A. Ramos	Carmen M. Bolaños; Juan R. Arguedas; Isaac Ortiz; Cledy Carrillo; Osvaldo Arce.
Período 2006-2010 ¹	Karen Porras Arguedas ¹ ; Rigoberto Chaves Trigueros; Paola Siverio Aguilar; Ramón Chacón Fernández y Ulises Arce Arce.	Priscila Rojas Aguilar; Rafael Lizano; Juan C. Dengo; Silvia E. Ramírez; Célimo A. Bolaños.
Período 2002-2006	Juan J. Solís; Ester A. González; María T. Rodríguez; Franklin García; Liliana Prado	Zaira M. Jiménez; Rigoberto León; Elizabeth M. Bolaños; Carlos Arguedas; Laura G. Alvarado.

Notas: (1) la regidora Karen Porras Arguedas del período 2006-2010 ocupa en la actualidad, la posición de Directora Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Fuente. Tribunal Supremo de Elecciones. Declaratorias de elección de regidurías de las municipalidades de los cantones de la provincia de Alajuela.

Esa información muestra que el cuerpo de 50 regidores atenienses titulares y suplentes que formaron parte del Concejo Municipal de Atenas durante las 5 gestiones municipales del período 2002-2020, corresponden a 29 ciudadanos con primer apellido diferenciado. Repeticiones del primer apellido incluyen 4 veces para González, 4 veces para Ramírez, 3 veces para Bolaños, así como 2 veces para los apellidos, Arce, Chaves, Dengo, Jiménez y Ortiz, lo cual permite inferir que se manifestó una alta rotación de ciudadanos en los puestos de regidurías del Concejo Municipal del cantón de Atenas a lo largo de estas cinco administraciones municipales del período 2002-2020.

El Concejo Municipal electo para el período 2020-2024 de acuerdo con su filiación política está formado por los siguientes regidores.

Tabla 53. Personas electas al Concejo Municipal de Atenas según su filiación política. Período 2020-2024.

Propietarios	Suplentes
González Morales, Diego Alonso / PUSC	Vásquez Trigueros, Danilo / PUSC
González García, Ester Amalia / PUSC	Calderón Montero, Elisa María / PUSC
Dengo González, Juan Carlos / PLN	Salazar León, Carlos Manuel / PLN
Delgado Ramírez, Uriel Alfonso / PUAT	Chaves Garita, Xiomara / PUAT
Ramírez Garita, Ronald Francisco / PNG	Barquero Ramírez, Leonardo / PNG

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Resoluciones declaratorias de elección para alcaldes y vicealcaldes. Provincia de Alajuela 2002-2020. <https://www.tse.go.cr/juris/electorales>

3.4.2. La Alcaldía

El alcalde es el ejecutivo de la municipalidad de Atenas según lo establece el artículo 169 de la Constitución Política, así como el artículo 14 del Código Municipal de 1998³⁸⁸. Es un funcionario que se elige directamente por los ciudadanos de su cantón con el propósito de dirigir a la municipalidad por un período de cuatro años de gestión. El propósito central de esa gestión debe ser la solución de los problemas locales de responsabilidad municipal, así como el mejoramiento del bienestar social de su comunidad. El artículo 15 del Código Municipal establece que el alcalde debe ser costarricense y ciudadano en ejercicio. Además, debe ser del estado secolar y estar inscrito en el padrón electoral del cantón que lo elige al menos con dos años de anterioridad.³⁸⁹

Las competencias y atribuciones principales de la alcaldía están definidas por el artículo 17 del Código Municipal y se pueden resumir en las siguientes:

- Ejercer la administración general y la dirección de las unidades de la organización municipal y presentar el presupuesto ordinario y extraordinarios ante el Concejo Municipal para su aprobación.
- Asistir a todas las sesiones del Concejo Municipal, así como a las asambleas, reuniones y otros actos municipales.
- Ejecutar las resoluciones y acuerdos aprobados por el Concejo Municipal. Tiene la facultad de ejercer el veto, según las regulaciones del Código Municipal.

³⁸⁸ Este artículo señala lo siguiente: *"La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estarán a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.* Constitución Política de Costa Rica, artículo 169.

³⁸⁹ El análisis de la condición de los candidatos a las alcaldías es la de ser costarricenses. Sin embargo, no señala que esa condición sea por nacimiento, razón por la cual podría ser por naturalización. Ver el Código Municipal de 1998 comentado en la página 28.

- Presentar, un programa de gobierno al inicio de su gestión, el cual tiene el propósito de orientar su gestión como responsable de la administración municipal.
- Presentar en forma semestral un informe de los gastos ejecutados durante su gestión al Concejo Municipal.
- Presentar un Informe Anual de Labores ante el Concejo Municipal, en el mes de marzo de cada año de su gestión.
- Fiscalizar la ejecución del programa de gobierno y presupuestos municipales.
- Ejercer la representación legal de la municipalidad

La tabla siguiente presenta los nombres de las personas electas para los puestos titulares y suplentes de la alcaldía de Atenas en los cinco períodos de gestión municipal del período 2002-2020. El Lic. Wilberth Martín Aguilar Gatjens fue electo como alcalde en todos esos períodos y fue acompañado en la suplencia durante tres ocasiones por el señor Walter Suárez Lobo y en dos ocasiones por la señora Iris María Rodríguez Vargas. Otros atenienses que lo acompañaron en sus gestiones correspondientes al período 2002-2010 fueron Emilia Chaves, Juan Guillermo Villegas, Erika Alpízar, Mario Gilberto Morera y Querima Bermúdez³⁹⁰.

Tabla 54. Municipalidad de Atenas. Alcaldías Titulares y Suplentes. Período 2002-2020.

Fecha elecciones	Alcaldes electos	Suplentes de la alcaldía
Elecciones 2020	Wilberth Martín Aguilar Gatjens (PUSC)	Iris María Rodríguez Vargas y Walter Suárez Lobo
Elecciones 2016	Wilberth Martín Aguilar Gatjens (PUSC)	Iris María Rodríguez Vargas y Walter Suárez Lobo
Elecciones 2010	Wilberth Martín Aguilar Gatjens (PUSC)	Querima Bermúdez Villegas y Mario Gilberto Morera Arce
Elecciones 2006	Wilberth Martín Aguilar Gatjens (PUSC)	Walter Suárez Lobo y Erika Alpízar González
Elecciones 2002	Wilberth Martín Aguilar Gatjens (PUSC)	Emilia Verónica Chaves Cordero y Juan Guillermo Villegas González

Fuente. Tribunal Supremo de Elecciones. Resoluciones Declaratorias de elección de Alcaldes de Atenas.

A un nivel de mayor especificidad, el Partido Social Cristiano (PUSC) logró la mayoría relativa, lo cual le permitió a su candidato, el Lic. Wilberth Aguilar Gatjens ganar la Alcaldía de Atenas en las cinco elecciones municipales del período 2002-2020. La tabla siguiente presenta la declaratoria del Tribunal Supremo de Elecciones para las personas electas por

³⁹⁰ El licenciado Wilberth Aguilar Gatjens es vecino del distrito de Mercedes de Atenas.

los ciudadanos de Atenas para los puestos de alcalde y vicealcaldes en las dos elecciones municipales celebradas en febrero de 2016 y 2020.³⁹¹

Tabla 55. Tribunal Supremo de Elecciones. Declaratoria de elección de alcaldías. y vice alcaldías de la municipalidad de Atenas. Período 2016-2020.

Funcionarios electos	Nombre funcionario electo	Partido Político
Período mayo 1°, 2016 – 30 abril 2020		
Alcalde	Wilberth Martín Aguilar Gatjens	PUSC
Vicealcaldesa Primera	Iris María Rodríguez Vargas	PUSC
Vicecalde Segundo	Walter Suarez Lobo	PUSC
Período mayo 1°, 2020 – 30 abril 2024		
Alcalde	Wilberth Martín Aguilar Gatjens	PUSC
Vicealcaldesa Primera	Iris María Rodríguez Vargas	PUSC
Vicecalde Segundo	Walter Suarez Lobo	PUSC

Fuente. TSE. Luis Antonio Sobrado González, Presidente. Declaratoria de elección N° 1494-E11-2020. San José. Febrero 27, 2020. TSE. Luis Antonio Sobrado González, Presidente. Declaratoria de elección N° 1309-E11-2016. San José. Febrero 25, 2016.

El Tribunal Supremo de Elecciones reportó información para las últimas cinco elecciones municipales de la alcaldía durante el período 2002-2020, en las cuales se indica el número de juntas asignadas al cantón de Atenas, el padrón electoral y el total de votos logrados por los partidos políticos que participaron en esas elecciones municipales. Esa información se incluye en la siguiente tabla y muestra las siguientes tendencias:

- a) Un aumento importante del padrón electoral al pasar de 14.110 ciudadanos en el 2002 a 21.154 respectivamente;
- b) un aumento de los votos registrados por los partidos políticos de 4.180 en el 2002 a 11.674 en el 2020.

Se colige de esa información que los partidos mayoritarios del país, el partido Unidad Social Cristiana y el partido Liberación Nacional muestran una tendencia descendente en su participación del total de votos emitidos en el cantón ateniense. El resto de los partidos políticos que participaron en esas elecciones para la alcaldía de Atenas aumentaron su participación al pasar de 858 votos en las elecciones de 2002 a 6.094 votos en el 2020, es decir desde un 20% a un 52% a lo largo de ese período.

³⁹¹ TSE. Luis Antonio Sobrado González, Presidente. Declaratoria de elección N° 1309-E11-2016. San José. Febrero 25, 2016.

Tabla 56. Alcaldía de Atenas. Juntas electorales, electorado y total de votos. de los partidos políticos. Período 2002-2020.

Fecha elección	N° de Juntas	Electorado		Total de Votos ¹		
2002	44	14.110	4.180	2.161	1.161	858
2006	32	15.896	5.540	2.297	1.524	1.719
2010	32	17.658	8.326	2.544	2.270	3.512
2016	35	19.661	9.646	2.770	2.434	4.442
2020	38	21.154	11.674	3.202	2.378	6.094
<i>Total votos como % electorado</i>			<i>En porcentajes</i>			
2002		29,6 %	100 %	51,7%	27,8%	20,5%
2006		34,9 %	100 %	41,5%	27,5%	31,0%
2010		47,2 %	100 %	30,6%	27,3%	42,1%
2016		49,1 %	100 %	28,7%	25,3%	46,0%
2020		55,2 %	100 %	27,4%	20,4%	52,2%

Nota: (1) Incluye votos nulos y en blanco.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales en Cifras 2002-2020, página 65. San José, 2020.

La elección para la alcaldía de febrero del 2020 permitió determinar la irrupción del Partido Unión Ateniense (PUA) como el tercer partido de importancia en el cantón de Atenas al alcanzar un 15,4% de la votación total. El total de votos alcanzados sobrepasó los votos logrados por partidos como Acción Ciudadana (PAC), Nueva Generación, Nueva República, Republicano Social Cristiano, Unidos Podemos y Restauración Nacional. La estadística de votos registrados por el TSE en esta elección por estos partidos se incluye en la tabla siguiente:

Tabla 57. Atenas. Votos para la Alcaldía según partidos políticos. Elecciones febrero de 2020.

Total de votos por partido político ¹	11.497 votos ¹	100,0%
Partido Acción Ciudadana	713	6,2%
Partido Liberación Nacional	2.378	20,7%
Partido Nueva Generación	1.286	11,2%
Partido Nueva República	959	8,3%
Partido Republicano Social Cristiano	545	4,7%
Partido Restauración Nacional	69	0,6%
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	3.202 ²	27,9%
Partido Unidos Podemos	573	5,0%
Partido Unión Ateniense	1.772	15,4%

Nota: (1) El TSE reportó un total de votos para la elección de alcalde de 11.674 votos que incluye además de votos por partido, los votos nulos y blancos. (2) Wilberth Martin Aguilar Gatjens candidato del PUSC fue el alcalde electo.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Resoluciones declaratorias de elección. Elección 2020.

La información distrital del cantón ateniense reportada por el Tribunal Supremo de Elecciones sobre la población empadronada en el padrón electoral y de votos alcanzados

por los partidos políticos en las elecciones para la alcaldía de febrero de 2020 se presenta en la tabla siguiente.

Tabla 58. Atenas elección de alcalde. Número de electores y de votos por distritos, 2020.

Región	Número de Juntas	Electorado N° de votantes	Votos por distrito total y en porcentajes	
			Total	En %
Cantón de Atenas	38	21.154 votantes	11.674 votos	100,0%
Distrito de Atenas	<u>12</u>	<u>7.057 votantes</u>	<u>4.032</u>	
-Atenas	7	4.714	2.709	34,5%
-Los Ángeles	4	2.275	1.291	
-Estanquillo (San Antonio)	1	68	32	
Distrito de Jesús	<u>6</u>	<u>3.110 votantes</u>	<u>1.685</u>	
-Jesús	3	1.842	1.004	14,4%
-Sabana Larga	2	1.161	632	
-Estanquillo (parte este)	1	107	49	
Distrito de Mercedes	4	2.370 votantes	1.278	11,0%
Distrito de San Isidro	<u>4</u>	<u>2.264 votantes</u>	<u>1.318</u>	
-San Isidro	1	649	383	11,3%
-Rincón de San Isidro	2	921	518	
-Morazán	1	694	417	
Distrito de Concepción	<u>5</u>	<u>2.825 votantes</u>	<u>1.476</u>	
-Concepción	4	2.176	1.144	12,6%
-Balsa	1	649	332	
Distrito de San José (San José sur)	2	1.255 votantes	727	6,2%
Distrito de Santa Eulalia	3	1.634 votantes	800	6,9%
Distrito de Escobal	<u>2</u>	<u>639 votantes</u>	<u>358</u>	
-Escobal	1	531	298	3,1%
-Guácimo	1	108	60	

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales en Cifras 2002-2020, página 65. San José, 2020

Esta información muestra el peso relativo del voto registrado en los diferentes distritos en las elecciones de alcalde del 2020. El distrito de Atenas aportó el mayor porcentaje de los votos emitidos con un 34,5% del total. Le sigue en orden de importancia el distrito de Jesús con un 14,4% y Concepción con un 12,6% respectivamente. Los distritos de Mercedes y San Isidro aportaron cada uno, un 11% del total de los votos registrados en el cantón. Los distritos de menor población electoral y de votos en esta elección fueron los siguientes: Santa Eulalia, 6,9%; San José, 6,2% y Escobal, 3,1% respectivamente.

El Lic. Wilberth Aguilar Gatjens fue electo alcalde en representación del Partido Social Cristiano (PUSC), al igual que sus vicealcaldes, la señora Iris María Rodríguez Vargas y el

señor Walter Suárez Lobo. En la elección participaron candidatos de 8 partidos políticos, dos más que en las elecciones del año 2016 y asistieron 11.497 votantes. El PUSC logró 3.202 votos equivalente a un 27,9% del total. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) realizó la declaratoria del nombramiento del alcalde Aguilar Gatjens para el período comprendido entre el primero de mayo de dos mil veinte y el treinta de abril de dos mil veinticuatro³⁹².

El Plan Estratégico de la Municipalidad de Atenas para el período 2021-2025 fue conocido por el Concejo Municipal en la Sesión N° 48 de noviembre del año 2020. El mismo representó el esfuerzo de la alcaldía, las jefaturas departamentales y los síndicos distritales. El departamento de Planificación asumió la responsabilidad técnica del proceso que permitió la formulación del Plan Estratégico 2021-2025, cuyo propósito es servir de instrumento de planificación para orientar la gestión de la municipalidad en el mediano plazo con fundamento a una visión de largo plazo del desarrollo cantonal de Atenas.³⁹³ El plan consideró los siguientes capítulos: primero, un diagnóstico sobre la situación de la gestión de la municipalidad y sus competencias; segundo, el marco institucional sobre la misión de la municipalidad y una descripción de las políticas orientadoras de la actividad municipal para el período 2021-2025; y finalmente el plan de acción en las siguientes áreas: desarrollo económico, seguridad social, seguridad ciudadana, infraestructura vial; y gestión ambiental y ordenamiento territorial.

En lo relativo al diagnóstico institucional presentado en el capítulo primero, la información analizada es muy similar a la presentada en el informe de gestión de la Alcaldía para el año 2020, con la salvedad de que las tablas estadísticas presentan un corte al 30 de junio de 2020 respectivamente. Sin embargo, este capítulo no incorporó un análisis presupuestario histórico ni el impacto de las políticas en la presupuestación institucional para el período del plan. El capítulo segundo sobre las políticas institucionales define que la visión institucional es el desarrollo del cantón y que su misión representa un compromiso de la municipalidad con el ciudadano mediante una interacción activa de su personal con las comunidades del cantón. En ese contexto, la política de desarrollo económico del Plan Estratégico tiene el objetivo de “promover el cantón como un destino turístico en el área médica, residencial, paisajismo y patrimonio cultural dentro del lema *El Mejor Clima del Mundo*”, considerando un desarrollo del “*ordenamiento territorial que permita la atracción de inversiones para dinamizar la economía local*”.³⁹⁴

³⁹² TSE. Luis Antonio Sobrado González, Presidente. Declaratoria de elección N° 1494-E11-2020. San José. Febrero 27, 2020

³⁹³ Plan Estratégico 2021-2025. Municipalidad de Atenas, página 5.

³⁹⁴ Plan Estratégico 2021-2025. Municipalidad de Atenas, página 33

El plan presenta en primer lugar, una política de ordenamiento territorial, así como una política sobre gestión ambiental. Sobre lo primero procura un uso del territorio ateniense conforme a criterios que permitan su desarrollo sostenible. En relación con lo segundo plantea promover una conciencia comunitaria para proteger la biodiversidad del territorio, la reducción de los niveles de la huella de carbono y el equilibrio de los sistemas hídricos localizados en el cantón. Considera además una gestión efectiva en la recolección de residuos que permita garantizar la salud pública de los atenienses. Tercero, el plan presenta una política en seguridad ciudadana con el propósito de asegurar “la convivencia y la seguridad ciudadana” y en lo social procurar una mejora en la *“calidad de vida de los habitantes dentro de un contexto de género, niñez y adolescencia, adulto mayor, inclusión y accesibilidad. Educación, cultura y estilos de vida saludables; que conlleve a la igualdad y equidad social”*.³⁹⁵ Cuarto, en el campo de la infraestructura vial el Plan procura alcanzar una conectividad razonable entre las diferentes comunidades localizadas en el territorio ateniense, así como generar las inversiones necesarias para lograr espacios apropiados en las áreas de salud, educación, deporte y la recreación. Se plantea que el logro de esas políticas permitirá coadyuvar al desarrollo del cantón ateniense, por lo cual especifica las acciones que deben implementarse y las unidades responsables por su ejecución a nivel de todos los distritos del cantón.

3.4.3. Los Concejos de Distrito y los Síndicos.

El Código Municipal en su artículo 54 señala que *“los Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades”*. Adicionalmente, el artículo 55 señala que su composición estará formada por *“cinco miembros propietarios; uno de ellos será el síndico propietario referido en el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes de los cuales uno será el síndico suplente...los miembros del Concejo de distrito serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales...desempeñarán sus cargos gratuitamente”*³⁹⁶. En ese contexto, el tratadista Eduardo Ortiz señala que los Concejos de Distrito son órganos auxiliares de las municipalidades y pueden ser caracterizados por *“colaborar con las municipalidades, sea sirviéndoles de enlace con la comunidad distrital o fiscalizando obras municipales en el distrito”*.³⁹⁷ Considera además que los Concejos de Distrito tienen un *“carácter claramente subordinado... a las del Concejo*

³⁹⁵ Ibid, página 33

³⁹⁶ Código Municipal Comentado. Ley N° 7794. Marzo, 2013. CONCAM-DEMUCA

³⁹⁷ Ortiz, Eduardo. La Municipalidad en Costa Rica. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, páginas 35

*Municipal... que se trata de un órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia...es simplemente un órgano periférico del municipio con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia”.*³⁹⁸

Los síndicos distritales están autorizados por el artículo 172 de la Constitución Política, el cual indica que habrá un síndico -propietario y suplente- que funcionará como el representante de cada distrito del país ante su municipalidad. El Código Municipal señala que habrá un Concejo de Distrito en cada uno de los distritos de los cantones del país, el cual sería presidido por el síndico de la circunscripción distrital respectivamente.³⁹⁹ Sin embargo, los síndicos tendrían voz en el Concejo Municipal pero no cuentan con voto en las decisiones municipales. Alfaro considera que las elecciones municipales del año 2002 incluyeron por primera vez, la elección directa de los síndicos titulares y suplentes, señalando que *“los síndicos municipales forman parte de los concejos de distrito y los presiden. Los concejos de distrito constituyen la instancia de gobierno más cercana a las comunidades y sus antecedentes históricos se remontan a 1970 sólo que su nombramiento pasó de manos del concejo municipal a la elección directa”*⁴⁰⁰.

La tabla siguiente presenta un listado de los síndicos titulares y suplentes que fueron electos en los comicios de febrero de 2020 para los ocho Concejos de Distrito del cantón de Atenas.

Tabla 59. Municipalidad de Atenas. Síndicos propietarios y suplentes que representan los Distritos del Cantón ante el Concejo Municipal. Período 2020-2024.

Distritos	Síndicos titulares	Síndicos Suplentes.
Atenas	José Carlos Chaves Innecken	Rosa Isabel González Rodríguez
Jesús	María Paula Villegas Arguedas	Gilbert Agüero Trejos.
Mercedes	Didier Mora Chaves	Idalie Rodríguez Víquez
San Isidro	William Miranda Garita	Ana Maritza Porras Mena
Concepción	Omar Ramos Arce	Ana Victoria Espinoza Salas
San José	Hugo Alberto Cubero Rojas	Andreina Ramírez Gómez
Santa Eulalia	Adrián Solano Barrantes	Ana Patricia Zumbado Castillo
Escobal	Jorge Enrique Ocaña Porras	Maricela Mora Porras

Fuente. Tribunal Supremo de Elecciones. Declaratoria N° 1804-E11-2020.

³⁹⁸ Ibid, página 36.

³⁹⁹ *“El Código Municipal estipula que se deben constituir tantos Concejos de Distrito como distritos haya en el cantón. Estos deben estar integrados por cinco miembros vecinos del distrito, y uno de ellos será, por supuesto, el síndico de la circunscripción, quién preside las reuniones del Concejo”.* Centro de Información Jurídica en Línea. Informe de Investigación CIJUL. Concejos de Distrito. (cijulenlínea@abogados.or.cr). Este informe analiza el régimen jurídico de los Concejos de Distrito de acuerdo al Código Municipal de 1998, así como su diferencia respecto a la figura del Concejo Municipal de Distrito con la cual frecuentemente se confunde.

⁴⁰⁰ Alfaro Redondo, Ronald. Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva: organización del gobierno local. Revista Derecho Electoral N° 28, 2019. Página 222.

En ese entorno, los síndicos titulares son los funcionarios que coordinan y dirigen los ocho concejos de distrito del cantón de Atenas. Tienen la responsabilidad de reunir a los concejales para conocer de los negocios propios de sus comunidades distritales y de plantear sus propuestas ante el Concejo Municipal de Atenas. La tabla siguiente presenta un listado de los “Concejales de Distrito” que forman los ocho Concejos de Distrito del cantón de Atenas y que fueron electos por sus comunidades para el período 2020-2024.

Tabla 60. Municipalidad de Atenas. Concejales de Distrito Propietarios y Suplentes. 2020-2024.

Distrito	Concejales de Distrito Propietarios y Suplentes
Atenas	Analive Espinoza; Max Oviedo; Joshua Quesada; Luis W. Espinoza. Suplentes: Juan E. González; Johanna M. Mora; Seidy J. Rodríguez; María P. Porras.
Jesús	Luis A. Hidalgo; María J. Vega; José A. Alpízar; María G. Arce. Suplentes: Mery I. Mora; María del Pilar Alpízar; Rosa E. Delgado; Sergio González.
Mercedes	Álvaro Rojas; Yamileth Alpízar; Valentín Villarreal; Pablo A. Bogantes. Suplentes: José E. Vargas; Damaris C. Ovaes; Fabián Rodríguez; Luz Elena Gatjens
San Isidro	Tobías Garita; Gerarda Ramírez; Anabelle Delgado; Francisco J. Suárez Suplentes: Andreina Chacón; María Isabel Solís; Juan José Vindas.
Concepción	Marden Silverio Mora; Nataly Artavia; Jimena Ma Hernández; Karina Rodríguez Suplentes: Jenny Segura; Rony J. Porras; Leslie V. Vázquez; Francisco Soto.
San José	Víctor H. Pineda; Marjorie Campos; Alexis López; María del Milagro Sibaja. Suplentes: Horacio Porras; Bertalia de los Ángeles Palma; Yenory Soto; José C. Campos.
Santa Eulalia	Álvaro Barrantes; Fabio Ramírez, Virginia Barrantes; Verny Barquero. Suplentes: Gustavo A. Guzmán; Aida Chacón; Ronald Chacón; Jimena María Barquero.
Escobal	Ronald Rodríguez; María G. Arce; Henry Castro; Luis M. Castro. Suplentes: Dionisio Vargas; Nicole de Jesús Castro

Fuente. Tribunal Supremo de Elecciones. Declaratoria N° 1804-E11-2020

La tabla siguiente presenta el registro histórico de los síndicos electos para los últimos cinco períodos de gestión municipal del cantón ateniense:

Tabla 61. Municipalidad de Atenas. Síndicos Propietarios y Suplentes de los ocho distritos del cantón, 2002-2024.

Concejo Municipal	Síndicos de los Distritos del cantón de Atenas	Suplentes de los Síndicos
Período 2020-2024	José Carlos Chaves Innecken, María Paula Villegas Arguedas, Didier Mora Chaves, William Miranda Garita, Omar Ramos Arce, Hugo Alberto Cubero	Rosa Isabel González Rodríguez, Gilbert Agüero Trejos, Idalie Rodríguez Víquez, Ana Maritza Porras Mena, Ana Victoria Espinoza Salas, Andreina Ramírez Gómez, Ana Patricia Zumbado Castillo, Maricela Mora Porras

Concejo Municipal	Síndicos de los Distritos del cantón de Atenas	Suplentes de los Síndicos
	Rojas, Adrián Solano Barrantes, Jorge Enrique Ocaña Porras	
Período 2016-2020	Edvin G. Loría, Lorena Murillo, Idalie Rodríguez, William Miranda, Jennifer K. Arguedas, Sara C. Cubero, Álvaro Barrantes, Ronald Rodríguez,	Mayela M. León, Jesús A. Alvarado, Didier Mora, Ana M. Porras, Jorge A. Mora, Oscar A. Viquez, Margot Soto, Jackeline Castro,
Período 2010-2016	Elidión Alpízar, Edgar González, Ronald Arce, Luis A. Ramírez, Omar Ramos, Oscar A. Viquez, Rafael A. Sánchez, Xinia Rodríguez.	Ana M. Villegas, Ana Victoria García, Idalie Rodríguez, Ana M. Ramírez, Evelyn Saborío, Roxana E. Aguilar, Luz C. Sancho, Hernán Valverde.
Período 2006-2010	José A. Chaves, Jesús A. Alvarado, Álvaro Rojas; Miguel A. Suárez, Juan R. Arguedas, María de los A. Alfaro, Sergio Barrantes, Nydia M. Alvarado	Ana V. Coto, Adelita Alpízar, Idalie Rodríguez, Roseidy Ramírez, Elizabeth M. Bolaños, Edwin Soto, Virginia Barrantes, Alfredo M. Sandoval,
Período 2002-2006	Melvin Sánchez Villalobos, Oscar Murillo Alpízar, Álvaro Rojas Cubero, Walter Suárez Lobo, José Adrián Sánchez Portilla, Edwin Soto Soto, Jolman Antonio Castillo Alfaro.	Elisa María Calderón Montero, Judith González Rodríguez, Idalie Rodríguez Viquez, Magali Artavia Sánchez, Clementina Vásquez Trigueros, María Josefina Aguilar Campos.

Fuente. Tribunal Supremo de Elecciones. Declaratorias de elección de regidurías de las municipalidades de los cantones de la provincia de Alajuela.

El artículo 57 del Código Municipal define las competencias específicas de los Concejos de Distrito de la siguiente manera:

- Proponer las listas de beneficiarios del Distrito para la adjudicación de ayudas sociales y becas de estudio.
- Recomendar el orden de prioridades para las obras de vialidad del distrito.
- Recomendar permisos para patentes y fiestas comunales.
- Promover la participación de los vecinos en asuntos propios del distrito.
- Actuar como instancia de coordinación en la ejecución de obras y proyectos con la municipalidad y resto de instituciones públicas.

Todas esas funciones de los Concejos de Distrito están definidas en subordinación a las competencias propias de los Concejos Municipales, ante los cuales están representadas por los síndicos distritales los cuales participan de las sesiones regulares de la municipalidad del cantón. El registro histórico de los concejales titulares y suplentes electos en los ocho distritos atenienses para el período 2002-2024 se presentan en la tabla siguiente, haciéndose la salvedad de que para los puestos de concejales suplentes no siempre se eligieron a la totalidad de esos puestos. Además, la siguiente tabla no incluye a los síndicos

titulares y suplentes que forman parte de los Concejos de Distrito del cantón de Atenas, los cuales fueron analizados por aparte.

Tabla 62. Municipalidad de Atenas. Concejales distritales titulares y suplentes, período 2002-2024.

Concejales titulares	Suplentes
<i>Concejos Distritales del período 2020-2024</i>	
Analive Espinoza; Max Oviedo; Joshua Quesada; Luis W. Espinoza; Luis A. Hidalgo; María J. Vega; José A. Alpízar; María G. Arce; Álvaro Rojas; Yamileth Alpízar; Valentín Villarreal; Pablo A. Bogantes; Tobías Garita; Gerarda Ramírez; Anabelle Delgado; Francisco J. Suárez; Marden Silverio Mora; Nataly Artavía; Jimena Ma Hernández; Karina Rodríguez; Víctor H. Pineda; Marjorie Campos; Alexis López; María del Milagro Sibaja; Álvaro Barrantes; Fabio Ramírez, Virginia Barrantes; Verny Barquero; Ronald Rodríguez; María G. Arce; Henry Castro; Luis M. Castro.	Juan E. González; Johanna M. Mora; Seidy J. Rodríguez; María P. Porras; Mery I. Mora; María del Pilar Alpízar; Rosa E. Delgado; Sergio González; José E. Vargas; Damaris C. Ovares; Fabián Rodríguez; Luz Elena Gatjens; Andreina Chacón; María Isabel Solís; Juan José Vindas; Jenny Segura; Rony J. Porras; Leslie V. Vázquez; Francisco Soto; Horacio Porras; Bertalia de los Ángeles Palma; Yenory Soto; José C. Campos; Gustavo A. Guzmán; Aida Chacón; Ronald Chacón; Jimena María Barquero; Dionisio Vargas; Nicole de Jesús Castro.
<i>Concejos Distritales del período 2016-2020</i>	
Julieta M. Víquez, William J. Ortega, Fabiola Castro, Joaquín Chaves; Geissel M. Herrera, Luis A. Vargas, Carmen A. Ramírez, Warner G. Madrigal; Marcelo López, Yojana Aguilar, Luis G. Solano, Rocío Pérez; Gerardo Arce, Eduardo Carranza, María M. Suárez, Roger Campos; Ramón G. Chacón, Heisy Trigueros, Ligia Vargas, Pablo A. Castro; Ana L. Caballero, José R. Arce, Jonathan A. Zúñiga, Marco T. Chaves; Adrián Solano, Bienvenida Quesada, Luis F. Barrantes, Fabio Ramírez; Wilber G. Chaves, María G. González, Luis M. Castro, Isidro Hidalgo	Andrey Arguedas, Yuliana P. Sánchez, María E. Brenes, Max Oviedo; Gilberto Jenkins, Sirley M. Vega, Leónidas R. Mora, Alicia Campos; Alan Oconitrillo, Natalia Suárez, David Bogantes, Gloria Guevara; Eusebio Mena, María del P. Salazar, Ligia Ramírez, Ronny M. Suárez; Alice Campos, Carlos J. Arguedas, Ricardo A. Castro, Johnny Villalobos; Horacio Porras, María F. Arroyo, Randall G. Zúñiga, Luis García; Jorge A. Suárez, Loriley Núñez, Jorge L. Suárez, Damaris Sibaja; María del R. Sibaja, Dagoberto Guerrero, Mónica Fernández, Alfredo M. Sandoval
<i>Concejos Distritales del período 2010-2016</i>	
Marcos V. López, Elisa M. Calderón, Giovanni Rodríguez, Norman López; Floribett Arce, Jesús A. Brenes, Carmen A. Ramírez, Walter G. Murillo; Yojana Aguilar, Diego A. López, Ovidio Alpízar, Diego F. Pochet; Magaly de los A. Suárez, Luis A. Chaves, Virgita Rodríguez, Yibión J. Murillo; Malaquías Sánchez, Clementina Vásquez, Raúl Mora, Abraham Sequeira; María J. Porras, José C. Campos, María J. Aguilar, Fabián A. Soto; Marco T. Rodríguez, Roxana Álvarez, Mariela Alfaro, Diego G. Alfaro; Ángel I. Sánchez, Andrés G. Valverde, Yeraldin Arias, Víctor M. Arias.	Silvia P. Marín, Christian G. Arias, Lilliana Chaves, Antonio Araya; Georgina Villegas, Renán Delgado; Vanessa M. Pérez, Guiselle García, Carlos Ml Gatjens; Gerardo J. Calderón, Ana M. Carranza, Rafael A. Campos; Juan R. Arguedas, María F. Vásquez, Juan C. Hernández; Verónica de los A. Morera, Javier Vengas, Javier Campos, Rodrigo Castro; Isabel Mora, Rodolfo Rodríguez, Ramiro Alfaro, Sandra de los A. Alfaro; Roxana Alvarado, Braulio Castillo
<i>Concejos Distritales del período 2006-2010</i>	
Antonio Porras, Lizanias Rodríguez, Antonio Araya, Álvaro Pérez; Johanny Hidalgo, Sandra M. Murillo, Lorena Murillo, Floribett Arce; Isaac Espinoza, Yamileth Alpízar, Katia M. Sibaja; Ondina Villalobos;	Amanda Gullock, Mariela Rodríguez, Rafael A. Porras, Mercedes A. Arias; Priscilla Rodríguez, Lilliana Alpízar, Anais Quesada, Oscar M. Jiménez; Sarita Oconitrillo, Ernesto A. Fonseca, José B. Alpízar, Cledy Carrillo; Gaudí Suárez, Luis A. Ramírez, Juan A.

Concejales titulares	Suplentes
Gerardo Arce, Flor Fernández, Geiner Solano, Álvaro E. Hidalgo; Dagoberto Arguedas, Daisy Fernández, Melvin Ramos, Danilo Vásquez; Rafael A. Ferreto, Karol M. Ávila, Iveth Garita, Manuel López; Luis A. Barrantes, Bienvenida Quesada, Julia M. Rodríguez, Diego G. Alfaro; Álvaro Alvarado, Lucrecia López, Nidia M. Vega, Ramón Rodríguez.	Arce, María C. Vargas; Marcial Arguedas, Doris Bolaños, Alice Espinoza, Alejandra P. Arce; Ana L. Campos, Horacio Porras, Ronald F. Ramírez, Rosa M. Sánchez; Rebeca C. Barrantes, Alex M. Barrantes, Juan M. Cortés, Xinia Castillo; Cindy F. Rodríguez, Braulio Castillo, Maritza Fernández, Eusebio Rodríguez.

Concejos Distritales del período 2002-2006

Juan B. Campos; Aníbal Salazar; Xinia Ma. Cambronero; Porfirio Espinoza; Carmen Ramírez; Nora Alvarado; Rafael Quesada; María D. Pérez; Francisco R. Vargas; Isaac Espinoza; Norman Arguedas; Yohana Aguilar; Miguel A. Suárez; Gaudí Suárez; Vera Ma. Mata; Mireya Rodríguez; Rolando A. Villalobos; Ana L. Murillo; Rafael A. Arguedas; María del C. Bolaños; Horacio Porras; Marco T. Chaves; Aldemar Ramírez; Flor Ma Sánchez; Virginia Barrantes; María del Carmen Álvarez; Maynor Castillo; Keylen Murillo.	María E. Eduarte; Javier Ávila; Andrés González; José. U. González; Vilma Díaz; Magaly Bogantes; David Aguilar; Miguel A. Carranza; Evidalia Cedeño; Rosa Ma Sánchez; Gerardo Campos; Henry Morera López
---	--

Notas: (1) Para algunos períodos, los electores distritales no nombraron síndicos suplentes en forma total o parcial. (2) El período 2010-2016 se extendió en dos años para acomodar las elecciones de regidores. (3) No incluye a los síndicos propietarios y suplentes.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Declaratorias de elección de regidurías de las municipalidades de los cantones de la provincia de Alajuela.

Interesa señalar que los puestos de concejales de distrito suplentes fueron ocupados en su totalidad por los distritos de Atenas, Jesús, Mercedes, Concepción, San José y Santa Eulalia, durante la gestión municipal 2020-2024. Sin embargo, para los distritos de Escobal se eligieron únicamente a 2 concejales suplentes y para San Isidro 3 concejales suplentes respectivamente. Ello significa un avance importante en la percepción de los vecinos atenienses en relación con la importancia de sus Concejos Distritales, pues en las elecciones del año 2002 esa situación fue diferente. En dichas elecciones los votantes de los distritos de Atenas, Mercedes, y San José, eligieron únicamente a tres suplentes para sus Concejos de Distrito. En Los Distritos de Jesús, Santa Eulalia y San Isidro se eligió a 1 suplente y los electores del Distrito de Concepción no eligieron suplentes para su Concejo Distrital.

3.5. El desarrollo institucional de la municipalidad de Atenas durante el período 2000-2020

La municipalidad de Atenas experimentó un desarrollo institucional significativo durante el período de las primeras dos décadas del siglo veintiuno, lo cual se reflejó en reformas de su organización y de un aumento de sus competencias como institución responsable por los

servicios locales del cantón de Atenas, aun cuando todavía presenta carencias institucionales importantes. Este análisis presenta en primer lugar, una breve descripción del desarrollo del régimen municipal costarricense para el período 2000-2020 debido a que la reforma de descentralización del año 2000 y la política de fortalecimiento municipal, tuvo una incidencia directa en la expansión del gasto de la municipalidad del cantón ateniense. Segundo, presenta una caracterización del crecimiento del gasto presupuestario de la municipalidad de Atenas durante las primeras dos décadas del siglo veintiuno, habiéndose determinado un crecimiento de un 14% a lo largo del período 2000-2020 como resultado de esas políticas. El gasto de la municipalidad ateniense fue de 2.205,7 millones de colones corrientes en el año 2020 y representó un 0,4% del gasto total del régimen municipal costarricense en ese mismo año.⁴⁰¹ Finalmente, describe la organización actual de la municipalidad en relación con su organigrama actual y de las dependencias bajo responsabilidad de la Alcaldía.

3.5.1. Evolución del régimen municipal costarricense durante el período 2000-2020

Las reformas de fortalecimiento del régimen municipal se iniciaron con el Código Municipal de 1998 y tuvieron un impacto importante en el gasto de las municipalidades del país durante los primeros quince años del siglo veintiuno. Con posterioridad el 13 de octubre de 2015 se aprobó la ley N° 9329 que transfirió la competencia “red vial cantonal” del Ministerio de Obras Públicas y Transportes a las municipalidades como la primera ley de descentralización y le otorgó una transferencia permanente del impuesto a los combustibles a partir del año 2016 que reforzó de manera importante el financiamiento de las municipalidades del país⁴⁰².

⁴⁰¹ El gasto total de la municipalidad de Atenas fue de ₡ 2.205,7 millones y del régimen municipal de ₡ 515.939 millones de colones corrientes respectivamente.

⁴⁰² La Primera Ley Especial N° 9329 para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal se aprobó el 13 de octubre del 2015 y se implementó en el año 2016. Esta ley estableció en su artículo primero “transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley N° 5060, Ley General de Caminos Públicos de 22 de agosto de 1972” Además, el artículo doce estableció los siguientes mandatos: primero, una transferencia de un 48,6% de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles para el Ministerio de Hacienda. Segundo, de ese monto de recursos estableció la siguiente distribución: un 21,75% para CONAVI con el propósito de atender la red vial nacional; un 22,25% para el régimen municipal con el fin de atender la red vial cantonal; y 4,6% para el pago de servicios ambientales (3,6%) y el 1% restante a Lanamme para financiar el monitoreo de la calidad de la red vial costarricense. Finalmente, el artículo sexto indicó que: “los recursos establecidos en el artículo 5 de la presente ley serán girados por la Tesorería Nacional directamente a cada gobierno local, siguiendo los mecanismos propios de caja única del Estado. Dichos recursos serán considerados como fondos con destino específico”.

La tabla siguiente muestra que el gasto del régimen municipal costarricense aumentó a una tasa promedio de un 14% al pasar de 38.012 millones en el año 2000 a 515.939 millones en el año 2020, lo cual corresponde al período en que se ejecutaron las políticas de fortalecimiento municipal y descentralización del Estado costarricense. Durante ese período de dos décadas, el gasto del régimen municipal pasó de 2,6% del gasto del Gobierno Central en el año 2000 a un 5,5% en el año 2020, denotando con ello la eficacia de las políticas de descentralización que permitió al gasto municipal crecer más rápido que el gasto del Gobierno Central.

Tabla 63. Gobierno Central y Régimen Municipal: Gasto ejecutado en los años 2000, 2015, 2019 y 2020. En millones de colones corrientes.

Tipología	2000	2015	2019	2020
Gasto Gobierno Municipal	38.012	384.297	571.927	515.939
Gasto Gobierno Central	1.479.865	7.437.736	10.035.182	9.415.498
Razón Gasto Municipal/ Gasto Gobierno Central	2,56%	5,16	5,69	5,48
<i>Crecimiento promedio del gasto municipal</i>				
Períodos de crecimiento		2000-2015	2000-2019	2000-2020
Crecimiento del gasto municipal		17%	15%	14%

Nota: el gasto municipal mostró una disminución de un -9,8% durante el bienio 2019-2020 debido a la pandemia.

Fuente: CGR. Memorias 2000, 2015, 2019 y 2020.

En esta tabla se muestran las tasas de crecimiento del gasto ejecutado por el régimen municipal costarricense el cual fue de un extraordinario 17% durante el período 2000-2015, el cual corresponde al impacto inicial de las reformas del Código Municipal y otras reformas complementarias. Ese crecimiento se mantuvo relativamente elevado en el período 2000-2019 (15%) con la transferencia del impuesto sobre combustibles para financiar el traslado de la red vial cantonal a las municipalidades a partir del año 2016. Debe tomarse nota que la actividad del régimen municipal del país fue afectada en el año 2020 por la pandemia del coronavirus y ello limitó su crecimiento (-9.8%), debido a que el gasto del régimen municipal del país disminuyó desde 571.927 millones en el 2019 a 515.939 millones en el 2020, por lo cual este año puede considerarse como anormal en su tendencia de crecimiento a lo largo del período 2000-2020.

3.5.2. Evolución del gasto de la municipalidad de Atenas en el período 2000-2020

Para el caso de la municipalidad de Atenas, la evolución de su gasto mostró un crecimiento de un 14% para el período 2001-2020, el cual fue similar al logrado por el régimen municipal costarricense durante este mismo período. Los montos del gasto de la municipalidad de Atenas para años seleccionados de ese período, así como sus tasas de crecimiento se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 64. Municipalidad Atenas. Evolución del gasto ejecutado en el período 2001-2020 (millones de colones corrientes).

2001	2005	2010	2015	2019	2020
170,9	302,9	793,3	1.089,4	2.069,4 ¹	2.205,7 ¹
<i>tasas de crecimiento</i>					
2001-2010	2001-2015	2001-2020	2015-2019	2015-2020	2019-2020
15,0	13,0	14%	18,0	15,0	6,5

Notas: (1) Incluye transferencias del impuesto a los combustibles para financiar el programa de inversiones a la red vial cantonal del cantón de Atenas a partir del año 2016.

Fuente: CGR, Sistema Digital de Información sobre Planes y Presupuestos. Noviembre 28, 2021.

Esa información muestra que el gasto de la municipalidad de Atenas fue de 170,9 millones en el año 2001, año en el cual su pequeña organización contaba con una planilla de 29 funcionarios municipales. Una década después, la municipalidad aumentó su gasto a 793,3 millones y su organización duplicó la planilla a 60 funcionarios. Para el año 2020 el gasto ejecutado por la municipalidad alcanzó el monto de 2.206 millones y su planilla aumentó a 102 funcionarios. Esa evolución en el gasto de la municipalidad de Atenas muestra un impacto directo de las reformas de fortalecimiento municipal aprobadas por la Asamblea Legislativa a lo largo de este período.

3.5.3. Tamaño presupuestario de la municipalidad de Atenas y su posición en la tipología de la Contraloría General de la República de los años 2008 y 2018

La legislación costarricense define una normativa sobre competencias y funciones locales que es uniforme para todo el régimen municipal y por ende asume que las municipalidades son organizaciones homogéneas; sin embargo, las municipalidades costarricenses presentan diferencias de escala económica importantes y en algunos casos extremas. Con el propósito de medir esas diferencias la Contraloría General de la República en sus informes municipales de los años 2001 y 2005 presentó un índice de gestión financiero-presupuestaria (IGFP) para evaluar el posicionamiento de las municipalidades en el total del régimen municipal del país. El informe municipal-2001 definió el IGFP como “la suma del

resultado ponderado de cada uno de los indicadores citados en los puntos anteriores, se obtiene un índice el cual se denominará de gestión, y se genera un posicionamiento (ranking) de las municipalidades y concejos municipales de distrito”.⁴⁰³

El IGFP se estimó para ese año considerando información suministrada por las municipalidades en relación con indicadores de sus ingresos y gastos, la morosidad y el plan regulador así, como información del índice de desarrollo social, el número de habitantes y de habitaciones del cantón de cada municipalidad. La información de estos indicadores por parte del ente contralor se incluyó en el anexo estadístico de este informe correspondiente al año 2001. Posteriormente, el ente contralor señaló en su informe municipal del año 2005, que el propósito de esta información era el de *“informar a la ciudadanía sobre la gestión realizada por los gobiernos locales en materia de planificación, procesos de elección popular de los alcaldes municipales y participación ciudadana, gestión financiero-presupuestaria y el Índice de Gestión Financiero-Presupuestaria”*.⁴⁰⁴

El primer informe del ente contralor presentó el ranking municipal del país, basado en información de la liquidación presupuestaria de las municipalidades del año 2001. Los resultados del IGFP del anexo 32 de ese informe municipal ubicó a la municipalidad de Belén como la municipalidad líder del país en materia de gestión y a la municipalidad de Atenas en la posición 59 y la posición 16 en relación con el índice de desarrollo social. El cuarto informe municipal del período 2008, agrupó a las municipalidades del país a partir del monto de su presupuesto ejecutado empleando la metodología de cuartiles y ello *“se complementó con información relativa a kilómetros cuadrados y población de cada cantón”* así, como *“la posición de los cantones en los índices de desarrollo y rezago sociales”* que calcula el Gobierno Central a nivel cantonal del país.⁴⁰⁵

La tabla siguiente presenta la clasificación municipal del ente contralor para el año 2008, considerando esa tipología de cuartiles: primero, el grupo A de municipalidades con presupuestos ejecutados en el rango de 44.500-3.788 millones de colones; segundo, el grupo B de municipalidades con presupuestos en el rango de 3.788-1.882 millones; tercero, el grupo C de municipalidades con presupuestos en el rango de 1.882-1.124; y finalmente

⁴⁰³ CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Informe DFOE-SM-233/2002, página 29. Los indicadores a que se refiere la definición del IGFP son los siguientes: ingresos (presupuestados, recaudados, propios, impuesto bienes inmuebles, morosidad), superávit, endeudamiento, gastos presupuestados y ejecutados, planilla municipal, existencia de un plan regulador. Además considera relaciones con un número limitado de indicadores cantonales.

⁴⁰⁴ CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Segundo Informe 2005, página xi

⁴⁰⁵ El método de cuartiles es una *“medida estadística de posición que tiene la propiedad de dividir una serie estadística en cuatro grupos de números iguales de términos”*. Contraloría General de la República. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2008, páginas 96 y 97.

el grupo D de municipalidades que incluyó a la municipalidad de Atenas y los ocho Concejos Municipales de Distrito⁴⁰⁶ con presupuestos en el rango de 1.124- 102 millones para el período 2008 respectivamente.⁴⁰⁷

Tabla 65. Régimen Municipal de Costa Rica. Tipología municipal según límites del presupuesto definitivo fijados por el método de cuartiles en el año 2008. En millones de colones.

Tipología Municipal	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Número de municipalidades	22	21	21	22
Rango Presupuesto Definitivo	44.500 - 3.788	3.788 - 1.882	1.882 - 1.124	1.124 - 102,0

Nota. Incluye a 81 municipalidades y 8 Concejos Municipales de Distrito. Ver Cuadro 1.13 del Informe-2008.

Fuente: CGR. Informe 2008, cuadro 1.44, página 97.

El análisis de este informe le permitió al ente contralor señalar, que *“de los resultados del índice de gestión financiero-presupuestaria del año 2008, por grupos conformados a partir del monto del presupuesto definitivo, se infiere que la ubicación final de un gobierno local dentro del IGFP no obedece exclusivamente a la cantidad de recursos con que cuenta; puesto que en todos los grupos hay un número similar de municipalidades que se ubican dentro de las primeras 45 posiciones del IGFP, lo que demuestra que esa ubicación depende más de una adecuada gestión financiera-presupuestaria que de la cantidad de recursos administrados”*.⁴⁰⁸

En ese contexto, la información correspondiente al grupo D de municipalidades incluyó a la municipalidad de Atenas, debido a que su presupuesto ejecutado se situó en el rango de 102,0 y 1.124,3 millones de colones. El ente contralor aportó información para las municipalidades de este grupo en relación con su presupuesto definitivo, la extensión y población cantonal así, como de los índices sociales y el índice de gestión financiero-presupuestaria, la cual se presenta en la siguiente tabla:

⁴⁰⁶ Los Concejos Municipales de distrito incluidos en este informe son: Colorado, Monteverde, Cóbano, Paquera, Lepanto, Peñas Blancas, Tucurrique y Cervantes.

⁴⁰⁷ Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Período 2008. CGR. Cuarto Informe. Junio, 2009, Cuadro 1.44, página 97.

⁴⁰⁸ Ibid, página 92

Tabla 66. Gobiernos Locales. 2008. Grupo D. Resultados del IGFP e Información Relacionada (Presupuesto Definitivo entre 102,0 y 1.124,3 millones de colones).

Municipalidad	Posición IGFP	Presupuesto definitivo (millones)	Extensión kms ²	Población	Posición Índice Desarrollo Social ²	Posición Índice Rezago Social ³
<i>Régimen Municipal. Municipalidades con el primer lugar del Índice de Gestión Financiero-Presupuestaria, su Presupuesto y los Índices Sociales</i>						
Belén, grupo A	1er lugar	5.446,9	12,15	22.291	1er lugar: 100	2do lugar, (1,63)
Montes de Oca, grupo B.	21avo lugar	3.680,5	15,16	55.598	3er lugar: (88,6)	1er lugar: 1.63
<i>Atenas y Municipalidades Vecinas del Grupo D</i>						
Atenas	30avo lugar	918,2	127,2	24.922	20avo lugar; (63,1)	13avo lugar; (2,63)
San Mateo	70	690,5	125,0	5.881	22; (61,0)	52; (6,63)
Turubares	73	984,5	415,3	5.451	38; (51,3)	62; (7,50)
<i>Resto de Municipalidades del Grupo D</i>						
Hojancha	5to lugar	862,7	261,4	7.252	34; (53,8)	54avo lugar; (7,00)
San Isidro	12	890,7	27,0	17.935	9; (75,2)	15; (2,75)
San Pablo	26	964,3	7,5	23.269	10; (71,9)	4; (1,75)
Jiménez	31	780,4	250,4	10.909	53; (45,0)	40; (5,38)
Valverde Vega	36	1.090,6	120,2	18.305	45; (48,7)	39; (5,25)
Alfaro Ruiz	38	842,0	155,1	12.303	18; (65,4)	20; (3,75)
Acosta	62	739,3	342,2	20.820	71; (25,8)	60; (7,38)
Dota	69	690,2	400,2	7.426	26; (58,0)	36; (5,25)
Alvarado	80	670,1	65,7	8.495	24; (59,0)	32; (4,88)
León Cortés	81	777,5	120,8	13.215	65; (36,2)	44; (5,75)
Guatuso	85	536,3	758,3	14.960	72; (25,6)	76; (9,38)

Notas: Cifras en paréntesis corresponden al valor real de los índices de las municipalidades consideradas.

(1) No incluye los Concejos Municipales de Distrito (2) datos de índices de MIDEPLAN para el 2007. (3) datos del INEC, censo del año 2000. (4) La municipalidad de Belén obtuvo el primer lugar del IDS con un puntaje de 100,0, cuadro 1.45 y la municipalidad de Montes de Oca obtuvo el primer lugar del IRS con un puntaje de 1,63, cuadro 1.46. (5) La metodología de cuartiles fue empleada para determinar los grupos de municipalidades.

Fuente: CGR. Cuarto Informe. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, 2008. Cuadro 1.48, página 101. Junio, 2009.

Esa información indica que la municipalidad de Atenas alcanzó la posición treinta en la estimación del IGFP calculado por el ente contralor para las 81 municipalidades del país en

el año 2008, lo cual muestra que con independencia de su posición presupuestaria en el grupo D del informe del ente contralor, la municipalidad mostró una gestión presupuestario-financiera importante ubicándose en el tercer decil del régimen municipal. También esa información señala que alcanzó una posición superior a las municipalidades vecinas de San Mateo y Turrubares que son parte de su grupo presupuestario y superior a la municipalidad de Grecia que alcanzó la posición 33 y pertenece al grupo A, así como a la municipalidad de Palmares cuya posición fue la 50ava y está en el grupo presupuestario C.⁴⁰⁹

A nivel cantonal se muestra que el cantón ateniense ocupó el lugar veinteaño en relación con su posicionamiento en el índice de desarrollo social (IDS) que estima MIDEPLAN y cuyo cantón líder fue Belén en el año 2007. Debe señalarse que este índice se calcula en base a indicadores públicos en las áreas de la economía, la participación social, la salud, la educación y la seguridad y presenta un valor entre cero y cien la posición más alta.⁴¹⁰ El análisis de MIDEPLAN argumenta que los cantones más poblados y que se localizan particularmente en la región central del país alcanzan las mejores posiciones del IDS; situación que se explica para el cantón líder de Belén en el IDS y que presenta 1.835 personas por km².⁴¹¹ Ello compara favorablemente con el cantón de Atenas que ocupa una posición intermedia en el IDS y presenta 196 personas por km². El caso extremo corresponde al cantón de Guatuso con 20 personas por km² y cuya posición es la última en el IDS del país en el año 2008.

En lo referente al índice de rezago social, el cantón de Montes de Oca ocupó el primer lugar con un puntaje de 1.63. Atenas alcanzó la posición trezava del índice de rezago social y formó parte del grupo líder de 15 cantones con “*rezago muy bajo*”⁴¹². Ello significa que las carencias sociales de su población son menores en comparación con el resto de 66 cantones

⁴⁰⁹ La municipalidad de Grecia presentó un gasto ejecutado de ₡4.404 millones y la municipalidad de Palmares un presupuesto ejecutado de ₡ 1.560 millones en el año 2008.

⁴¹⁰ MIDEPLAN. Índice de Desarrollo Social 2007. Resumen. MIDEPLAN presenta V informe sobre el Índice de Desarrollo Social para Distritos y Cantones del país, página 2. (<https://www.mideplan.go.cr/node/1421>)

⁴¹¹ Ibid, página 1.

⁴¹² El índice de rezago social mide la posición relativa de los cantones del país con respecto a sus carencias sociales. El índice se calcula con referencia a un conjunto de variables censales (población analfabeta, sin secundaria y no asegurada; retardo talla-edad; distancia promedio al centro de salud; viviendas en estado regular y mal estado; viviendas sin electricidad y sin agua intradomiciliaria) que permiten analizar su importancia como factores de su rezago. El estudio del INEC señaló que los resultados del IRS basados en el censo 2000 mostraron 15 cantones incluyendo Atenas con un rezago muy bajo, así como 25 cantones con rezago alto y 8 cantones con rezago muy alto. González Quesada, María Elena. El Índice de Rezago Social, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, páginas 4-14, cuadros. 7 y A1.1, en páginas 16, 22 y 23. https://roserobixby.com/RoseroBixby/Publicaciones_files/31.pdf

del país. Este índice mide la posición relativa de los cantones del país con respecto a sus carencias sociales y se calcula con referencia a un conjunto de variables censales (población analfabeta, sin secundaria y no asegurada; retardo talla-edad; distancia promedio al centro de salud; viviendas en estado regular y mal estado; viviendas sin electricidad y sin agua intradomiciliaria) que permiten analizar su importancia como factores de su rezago.

Finalmente conviene comentar que el informe municipal 2008 del ente contralor presentó información para la municipalidad de Atenas y municipalidades colindantes en el occidente de la región central del país, con información sobre el gasto de sus municipalidades, la extensión territorial y población, así como del índice de desarrollo social de sus cantones. La tabla siguiente presenta esta información para las municipalidades de Atenas, Alajuela, Grecia, Palmares y San Mateo⁴¹³:

Tabla 67. Atenas y las Municipalidades de Occidente. Presupuesto ejecutado, extensión, población y el Índice de desarrollo social. 2008.

Municipalidades Región Occidente	Gasto ejecutado millones de ¢	Extensión en kms²	Población en habitantes	Índice Desarrollo Social (1)
Alajuela	15.357,9	388,4	254.017	51,1
Grecia	4.404,1	396,0	74.384	48,7
Palmares	1,560,1	38,1	33.224	77,0
Atenas	918,2	127,2	24.922	63,1
San Mateo	690,5	125,9	5.881	61,0

Notas: (1) El índice de desarrollo social tiene como objetivo ordenar los distritos y cantones del país según su nivel de desarrollo social haciendo uso de un conjunto de indicadores. MIDEPLAN lo calcula cada cinco años. Fuente: CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2008, cuadros 1-45 / 1-48, páginas 90-101.

Esa información muestra que las municipalidades de San Mateo y de Atenas presentan los presupuestos más bajos del grupo de municipalidades localizadas en el Occidente de la Región Central del país. La municipalidad de Alajuela es la de mayor presupuesto ejecutado con ¢15.358 millones, el cual es 22 veces mayor que el realizado por la municipalidad de San Mateo (¢691 millones) cuyo presupuesto ejecutado es el menor del grupo. La municipalidad de Atenas ejecutó un presupuesto de ¢918 millones en este mismo año y el mismo es superior en un 33% al presupuesto de la municipalidad de San Mateo.

⁴¹³ El cuadro 1.45 del Informe Municipal 2008 de la CGR señala como fuentes de la información a las siguientes instituciones: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Los datos aportados en la tabla anterior permiten inferir a nivel general de este grupo de municipalidades que el tamaño demográfico del cantón parece ser la variable explicativa de las diferencias presupuestarias de este grupo de municipalidades, debido a la correlación observada entre los indicadores de gasto ejecutado y la población para cada cantón. Ello se explica debido a que los ingresos propios de estas municipalidades están determinados por su población y actividad económica, los cuales representan la mayor fuente del financiamiento municipal. El tamaño territorial no parece tener incidencia en el tamaño presupuestario municipal, dado que Alajuela y Grecia tienen una extensión similar y el gasto ejecutado entre ambas municipalidades presenta una diferencia importante. De igual manera el cantón de Palmares presenta un territorio que es aproximadamente un tercio del territorio de Atenas, pero su presupuesto es superior en aproximadamente un 70% al de la municipalidad de Atenas.

El decimocuarto informe municipal del año 2018 presentó el posicionamiento de las municipalidades del país en relación con el nuevo índice definido como “Índice de Gestión Municipal (IGM)”. Este índice presenta una mayor complejidad que el índice de gestión financiero-presupuestaria (IGFP) debido a que el ente contralor lo estimó empleando una mayor cantidad de indicadores municipales. En particular señaló que *“el IGM comprende 61 indicadores organizados en cinco ejes, a saber, 1: Desarrollo y Gestión Institucional; 2: Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; 3: Gestión de Desarrollo ambiental; 4: Gestión de Servicios Económicos, donde básicamente se evalúa la gestión vial; y 5: Gestión de Servicios Sociales”*.⁴¹⁴

La tabla siguiente presenta información de este nuevo índice (IGM) para los cuatro grupos (A, B, C y D) identificados en su cuarto informe municipal del ente contralor (2008), así como para las municipalidades líderes de cada grupo y las municipalidades vecinas a la municipalidad ateniense (Alajuela, Grecia, Palmares, Turrubares y San Mateo).

Tabla 68. Régimen Municipal de Costa Rica¹. Índice de Gestión Municipal por grupos de municipalidades, en el año 2018.²

Grupos Municipales de la CGR en el año 2018	Grupo A ²	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Número de municipalidades	20 Alajuela, Grecia y 19 municipalidades	21 Abangares y 20 municipalidades	20 Atenas, Palmares y 18 municipalidades	20 Acosta, Turrubares, San Mateo y 17 municipalidades

⁴¹⁴ CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal del Período 2014. Décimo Informe. Julio, 2015, página 5.

Grupos Municipales de la CGR en el año 2018	Grupo A²	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Calificación promedio de cada grupo	76,4 puntos	66,2 puntos	60,6 puntos (2018)	59,0 puntos
Índice de Gestión Municipal de la municipalidad líder del grupo.	San Carlos: 93,0	San Rafael: 82,1	San Isidro: 83,7	Valverde Vega: 76,1
Índice de Gestión Municipal de municipalidades colindantes con Atenas. ³	Alajuela: 75,0 Grecia: 74,8		Atenas: 63,9 ³ Palmares: 68,5	Turrubares: 71,9 San Mateo: 63,8

Nota. (1) Incluye a 81 municipalidades cuyo IGM-promedio fue de 65,5 puntos de 100 posibles en el año 2018 (60,6 puntos en 2017). (2) las municipalidades con mayor presupuesto, mejor índice de desarrollo humano cantonal, menor cantidad de kilómetros cuadrados de territorio y mayor cantidad de unidades habitacionales con alto IDHC, se ubican en el grupo A (página 24). (3) Los cantones de Alajuela, Grecia, Palmares, Turrubares y San Mateo son colindantes con el cantón de Atenas. (4) La municipalidad de Atenas ascendió al grupo C en el año 2014.

Fuente: CGR. Índice de Gestión Municipal- Resultados del Período 2018- Decimocuarto Informe. Julio, 2019.

Este informe mostró el ascenso de la municipalidad de Atenas, la cual pasó de estar clasificada por el ente contralor en el grupo D durante el período 2001-2013, al grupo C en el período 2014-2018.⁴¹⁵ Este grupo incorporó en el año 2018 las siguientes municipalidades: Alvarado, Aserrí, Atenas, Buenos Aires, El Guarco, Flores, Golfito, Guatuso, La Cruz, Matina, Montes de Oro, Mora, Nicoya, Oreamuno, Palmares, Parrita, Puriscal, San Isidro, Siquirres y Tilarán.⁴¹⁶ Esa información muestra que la municipalidad de Atenas y de San Mateo con un IGM de 64 puntos en el IGM presentaron la calificación menor del grupo de municipalidades del occidente de la región Central en el año 2018. El ente contralor señaló que la calificación promedio del IGM ha mostrado pocos avances en el tiempo y las municipalidades de Atenas y San Mateo son parte de un total de 54 municipalidades que han venido mostrando notas inferiores a los 70 puntos en el período 2011-2018. Por el contrario, las municipalidades de Alajuela y Grecia lograron un IGM de 75 puntos en el año 2018, lo cual fue similar a la calificación promedio del grupo A y cumple los estándares de la Contraloría General de la República.⁴¹⁷

Finalmente, conviene señalar que el ente contralor en su decimocuarto informe del año 2018 concluye señalando que “los resultados del IGM a lo largo de ese período permiten concluir que con independencia del monto de su presupuesto y de sus indicadores cantonales las brechas existentes son significativas y señalan áreas que deben de mejorarse

⁴¹⁵ CGR. Índice de Gestión Municipal. Decimocuarto informe: Resultados del período 2018, página 23.

⁴¹⁶ Ibid, página 23

⁴¹⁷ Ibid, página 37

para que las municipalidades asuman la conducción del desarrollo comunal”.⁴¹⁸ Preocupa al ente contralor que sus recomendaciones para mejorar esas brechas no hayan sido consideradas en detrimentos de una mejora en la gestión de los servicios locales.

3.5.4. El Desarrollo Institucional de la Municipalidad de Atenas

Las reformas económicas de la descentralización de principios del siglo veintiuno generaron una situación de bonanza presupuestaria en la municipalidad de Atenas, la cual se vio reflejada en un aumento de sus ingresos desde 225 millones en el año 2001 a 2.143 millones en el 2020 y por ende de manera inmediata en su desarrollo organizacional. Los estudiosos del desarrollo institucional municipal explican casos como el experimentado por la municipalidad ateniense en términos del enfoque institucionalista. En ese contexto, el administrativista Saavedra concibe este proceso de desarrollo institucional en respuesta a las ideas y conceptos de las políticas, las cuales resultan de la coordinación política en el sistema, el éxito de su comunicación y la deliberación de sus actores, que son propias de la actividad política⁴¹⁹.

En su análisis sobre los servicios locales de la municipalidad de Alajuela, las analistas Arrieta, Artavia y Vargas señalan que *“resulta necesario para el análisis organizacional referirse a la estructura que posee la organización a fin de comprender su funcionamiento interno y las relaciones que se establecen entre sus departamentos; así como el nivel de diferenciación y autoridad presentes en la misma”*. Refieren además que *“la estructura organizativa es el patrón formalmente establecido de relaciones entre los componentes de la organización”* y que su complejidad depende *“del número de unidades, divisiones o departamentos existentes y de la cantidad de funcionarios que operen en la misma”*.⁴²⁰

En ese contexto y de acuerdo con Hall, una estructura organizacional debe cumplir las siguientes funciones: primero, lograr resultados que permitan alcanzar los objetivos para la cual fue creada la organización; segundo, regular los desempeños de las personas que laboran en la organización en el cumplimiento de sus tareas; y tercero, facilitar el ejercicio

⁴¹⁸ Ibid, página 37

⁴¹⁹ Saavedra, Saúl. *Análisis del Desarrollo Institucional desde el Enfoque Institucional Histórico*. Pa.Polít. Bogotá, Colombia. Vol.1|, N° 1, páginas 81-82, Enero-Junio 2016/ www.scueki.irc.ci. Doctor en Ciencias Políticas y profesor asociado de la Escuela Superior de Administración Pública del Valle del Cauca, Colombia.

⁴²⁰ Arrieta, Mariela; Xinia Artavia y Floribeth Vargas. La Municipalidad de Alajuela. Desafíos, y Oportunidades para la Gestión de los Servicios Sociales. UCR. Tesis Trabajo Social, febrero de 2001, página 258. Los autores de este estudio refieren esa concepción de desarrollo organizacional a los administrativistas Kast y Roseweid (1979) y Hasenfeld (1990)

del poder en relación con las decisiones que deben tomarse para lograr el cumplimiento de las actividades y los fines de la organización.⁴²¹

El análisis del desarrollo de la institución municipal ateniense muestra una clara relación con las políticas de fortalecimiento municipal y descentralización iniciadas con la aprobación del Código Municipal de 1998. En su página web, la municipalidad de Atenas señala que su propósito es *“brindar servicios eficientes y eficaces utilizando capital humano y tecnológico actualizado para satisfacer las necesidades de la población de forma sostenible, promoviendo una cultura de desarrollo, concientización y responsabilidad para crear espacios de participación que respondan a una política local integral”*⁴²². Esta definición institucional es consecuente con el análisis de Hall en el sentido de que permite entender que su función principal es la de brindar servicios a la ciudadanía residente en el cantón ateniense.

El Código Municipal presenta en su capítulo tercero el modelo de organización básico que debería adoptar la municipalidad de Atenas, el cual estaría formado por su gobierno (Concejo Municipal, Alcaldía y Síndicos) de nombramiento popular con el apoyo de la Secretaría del Concejo y la Auditoría. El alcalde sería responsable por dirigir la organización administrativa a cargo de la prestación de los servicios locales y de apoyar la labor del Concejo en el campo político, apoyado por el personal administrativo. Los lineamientos del Código incluyen la carrera administrativa municipal, su manual de puestos y escalas salariales, incluyendo además los principios que debe seguir la evaluación del personal, así como sus derechos, deberes y sanciones propios de los regímenes de personal. El Código además faculta al Concejo para emitir los reglamentos requeridos para la gestión laboral de la organización municipal.

La organización de la municipalidad de Atenas responde en lo fundamental a lo establecido en el capítulo tercero del Código Municipal de 1998, así como a las resoluciones de su Concejo Municipal plasmadas en el organigrama institucional vigente, su manual de puestos y escala salarial. Para su financiamiento cuenta con una normativa de financiamiento propio que incluye las tasas y los impuestos municipales, así como de transferencias provenientes del Presupuesto de la República, entre las cuales destaca la que proviene del impuesto único sobre los combustibles para financiar la red vial cantonal ateniense.

La administración está formada por la alcaldía, la auditoría y los departamentos responsables por las funciones operativas de la municipalidad. En primer lugar, la alcaldía

⁴²¹ Hall, Richard. Organizaciones: Estructura y Proceso. Madrid: Editorial Dossat, 1983, página 53.

⁴²² Municipalidad de Atenas. Misión y Visión. Página Webb.

es responsabilidad del alcalde Wilberth Martín Aguilar Gatjens, del partido Unidad Social Cristiana quién fuera electo por la ciudadanía ateniense para el período 2020-2024. Los vicealcaldes Iris María Rodríguez Vargas y Walter Suárez Lobo fueron electos como vicealcalde primero y vicealcalde segundo respectivamente, para el período 2020-2024. Sus responsabilidades son definidas por la Procuradora del Área de Derecho Público, señalando que *“el vicealcalde primero realizará las funciones administrativas y operativas que el alcalde titular le asigne; además, sustituirá, de pleno derecho al alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas...en los casos en que el o la vicealcalde primero no pueda sustituir al alcalde, en sus ausencias temporales y definitivas, el o la vicealcalde segundo sustituirá al alcalde”*.⁴²³ Durante su gestión actual, la vicealcalde Lic. Rodríguez Vargas es responsable de apoyar a la alcaldía en el área de gestión social y en particular del programa “al adulto mayor” y coordina la “Comisión de Ética y Valores” de la municipalidad.

La Auditoría es la unidad de control de la organización municipal y forma parte de la estructura organizacional de la municipalidad. El auditor y el subauditor internos están sujetos a lo establecido por la Ley General de Control Interno N° 8292 de 31 de julio de 2002 y ambos dependen del Concejo Municipal.⁴²⁴ La Lic. Maricruz Arce Delgado es responsable por la auditoría interna de la municipalidad.

El Plan Estratégico 2021-2025 señala que el equipo técnico dependiente de la Alcaldía y que es responsable por la gestión de la municipalidad está formado por el personal que se incluye en la tabla siguiente:⁴²⁵. Ese personal tiene sus funciones definidas y reguladas por el Manual de Puestos, el Reglamento Interno de la municipalidad y la Convención Colectiva de la municipalidad.

Tabla 69. Jefaturas de la Municipalidad de Atenas, 2021.

Nombre	Departamentos
Jorge Rodríguez	Presupuesto
González, Yorleny	Gestión de Cobros
Sandoval, Guillermo	Contabilidad
Cordero, Jorge	Bienes Inmuebles
Castro, Patricia	Planillas y Recursos Humanos
Alpízar, Ericka	Tecnologías de Información

⁴²³ Araya Rojas, Laura. Procuradora Derecho Público. Dictamen C-133-2016, dirigido a la Auditora Interna de la Municipalidad de Osa. Junio 8, 2016, página 1 “Sobre los Vicealcaldes”.

⁴²⁴ El artículo 21 de esta ley señala lo siguiente: “la auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones”. Ley General de Control Interno N° 8292, 31 de julio de 2002.

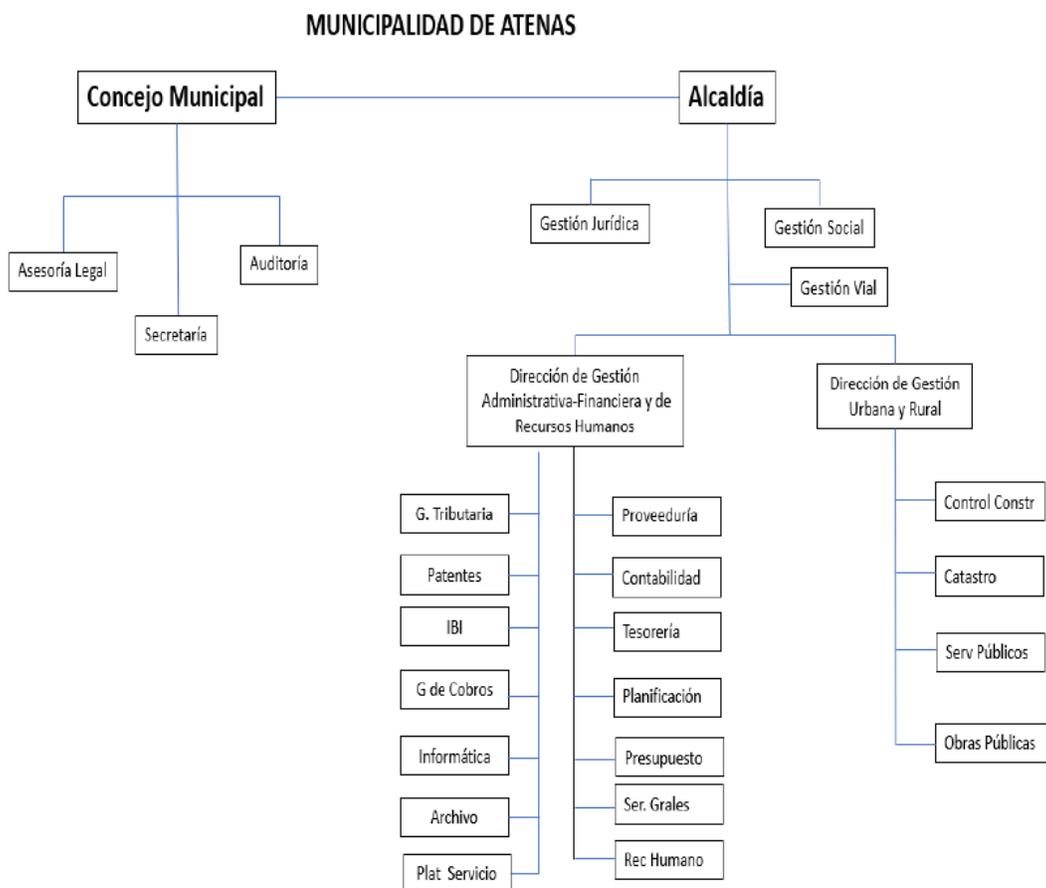
⁴²⁵ Municipalidad de Atenas. Plan Estratégico 2021-2025. Octubre, 2020, página 2.

Nombre	Departamentos
Carrillo, Tatiana	Turismo y Cultura
Rojas, Jimmy	Patentes
Ávila, Jackeline	Gestión Social
Ortiz, Jeudy	Gestión Ambiental
Gullock, Sibyl	Policía Municipal
Castillo, Alfonso	Gestión Vial Municipal
Calvo, Ana Patricia	Planificación

Fuente: Municipalidad de Atenas. Plan Estratégico 2021-2025, página 2.

El siguiente organigrama representa la organización de la municipalidad de Atenas, así como la división de responsabilidades que responden a los procesos internos de la organización y define la jerarquía de las jefaturas y división del trabajo entre las personas que forman su personal directivo y operativo excluyendo los puestos de elección popular.

Figura 5. Organigrama de la municipalidad de Atenas.



Fuente: Municipalidad de Atenas. Pan Estratégico 2021-2025. Octubre,2020,pagina9

Los pagos de la municipalidad de Atenas referidos al gasto en remuneraciones y número de plazas con detalle de sus tres programas sustantivos (dirección, servicios e inversiones) para el período 2015-2020 se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 70. Municipalidad de Atenas. Número de Plazas y Gasto en Remuneraciones, 2015-2020 (número de plazas y millones de colones).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Plazas</i>						
Total Plazas	71	72	83	86	102	102
Dirección, Administración	35	n.d	26	29	31	31
Servicios Comunitarios	26	n.d	47	47	60	60
Inversiones	10	n.d	10	10	11	11
<i>Remuneraciones</i>						
Total Remuneraciones (colones)	645,0	709,6 ¹	836,9	925,1	1.053,6	1.107,0
Dirección, Administración	329,0	351,4	403,8	440,0	471,7	505,3
Servicios Comunitarios	237,4	277,6	337,3	371,1	436,2	450,4
Inversiones	78,6	80,6	95,8	114,0	145,7	151,3

Fuente: Municipalidad Atenas, Departamento de Presupuesto. Hoja Excel Anexo 7 Variaciones en la Estructura Organizacional y en las Remuneraciones. Formulario N° 5 Informe de Compromisos.

La contratación de plazas por parte de la municipalidad de Atenas creció en un 7 % en promedio, al pasar de 29 plazas en el año 2001 a 102 en el 2020. En ese contexto, se considera el primer informe municipal de la CGR que reportó un total de 29 plazas en ese año⁴²⁶ así como gastos de administración por 38,1 millones lo cual representó un 22,3% del presupuesto total de la municipalidad estimado en 171 millones de colones.⁴²⁷ Con posterioridad el informe municipal de la CGR del año 2008 incluyó a la municipalidad de Atenas en el grupo de “*gobiernos locales con mayor crecimiento de plazas*” señalando un total de 44 plazas en el año 2006 y de 53 plazas en el año 2008 para una variación de un 20% respectivamente. De igual manera reportó un gasto de administración de 128,5 millones que representó un 15,4% del gasto total (836 millones).⁴²⁸

Para el año 2015, la municipalidad de Atenas reportó un total de 71 plazas con la siguiente asignación por ejes programáticos: primero, dirección y administración con un 49%; segundo, servicios comunitarios un 37%; y finalmente las inversiones con un 14% respectivamente. El ente contralor señaló un gasto administrativo de 395,6 millones lo cual representó un 36% del gasto total ejecutado de 1.098 millones en este año, lo cual se asocia

⁴²⁶ CGR- Resultados del Índice de Gestión Municipal. Período 2002. Sección Anexos. Anexo 9 Ingresos propios x funcionarios 2001

⁴²⁷ Ibid, Anexo N° 14. Porcentaje de los egresos destinados a gastos de administración. Período 2001.

⁴²⁸ CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2008, páginas 24 y 34

positivamente con un índice de gestión en el área de desarrollo institucional de 77 puntos, lo cual representó una mejora sustantiva en la gestión administrativa de esta municipalidad.⁴²⁹

3.6. Las Competencias Municipales.

Los Servicios Comunitarios

Durante el período inicial de vida independiente, los cabildos conocidos también como ayuntamientos constituían los gobiernos locales y estaban formados por los propietarios de tierras de los pocos pueblos que se habían formado en el país. El Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica fue firmado el 1° de diciembre del año 1821 por delegados de los siguientes ayuntamientos: Escazú, Cartago, San José, Heredia, Alajuela, Curridabat, Aserrí, Pueblo Nuevo, Laborío, Ujarraz, Quircó, Tobosi, Cot, Bagaces, Barba, Esparza, Las Cañas, Térraba, Boruca, Orosí, Tucurrique y Pacaca. Las competencias de estos ayuntamientos estaban referidas a la adjudicación de tierras y sus regulaciones, la fijación de precios, la administración de justicia, el servicio de educación y la construcción y mantenimiento de la red vial. Las alcaldías formaban parte de los ayuntamientos.⁴³⁰

Posteriormente, la aprobación de la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica de 1825⁴³¹ transformó los ayuntamientos en municipalidades y autorizó la elección local de los alcaldes, regidores y síndicos. Con la llegada al poder de Braulio Carrillo Colina en el año 1838, la Ley Fundamental fue abrogada y se cerraron las municipalidades, centralizando con ello las competencias locales en el gobierno central⁴³². Alvarado y Pérez señalan que la Constitución Política de 1847 reestableció a las municipalidades en las Cabeceras Departamentales del país y con posterioridad, las Ordenanzas Municipales de 1867 establecieron la organización básica de las municipalidades que se mantendrá por el resto del siglo diecinueve⁴³³.

⁴²⁹ CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal del Período 2015. Cuadro Municipalidad de Atenas, página 74

⁴³⁰ Pacto de Concordia. Archivo Nacional. (copia del documento original firmado por los representantes de los pueblos de Costa Rica). https://www.archivonacional.go.cr/web/bicentenario/15_Pacto_de_Concordia.pdf

⁴³¹ La Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, a veces llamada Constitución Política de 1825, fue emitida el 25 de enero de 1825 por el Congreso Constituyente del Estado de Costa Rica y fue abrogada por Braulio Carrillo Colina en 1838. Esta ley en su artículo 113 señaló que “*las municipalidades se renovarían anualmente por mitad*”.

⁴³² Historia: Municipalidad de Carrillo. Marzo 15, 2017.

<https://www.municarrillo.go.cr/index.php/mmunicipalidad/historia-municipalidad>.

⁴³³ Alvarado Ronulfo y Maribel Pérez. El gobierno local en Costa Rica: organización política y funciones. IFAM, Dirección de Gestión Municipal, 2004.

Durante ese período inicial del siglo diecinueve, el gobierno centralizó la provisión de servicios públicos y esa situación se prolongó a lo largo del siglo veinte. La política de descentralización iniciada con la aprobación del Código Municipal de 1998 y la reforma del artículo 170 Constitucional en el año 2001 inició el proceso de fortalecimiento municipal y de transferencia de competencias del gobierno nacional a las municipalidades. La municipalidad de Atenas fue parte de ese proceso y como resultado sus presupuestos recientes incluyeron una expansión de sus servicios a los atenienses.

3.6.1. El marco referencial de los servicios municipales

Esta sección presenta, en primer lugar, un breve resumen del marco referencial de la economía pública que justifica la provisión de servicios públicos por parte de los gobiernos locales/ municipales, lo cual tiene el propósito de ordenar el análisis de los servicios ofrecidos por la municipalidad a los atenienses. Seguidamente, describe la normativa de la Constitución Política que define las competencias locales de las municipalidades y analiza la interpretación de Jinesta sobre la condición genérica de la definición constitucional sobre la prestación de servicios municipales. Además, comenta la definición del Código Municipal de los servicios locales que son responsabilidad de las municipalidades. Como tema central del análisis de esta sección se describen los servicios locales ofrecidos por la municipalidad ateniense con especial referencia al Plan Municipal Estratégico 2021-2025.

Se consideran cuatro categorías de servicios: primero, los servicios autofinanciados con recursos de las tasas municipales; segundo, los servicios financiados con recursos del presupuesto municipal y cuyo gasto es cubierto con recursos tributarios y de transferencias; tercero, el servicio correspondiente a la red vial cantonal, lo cual se financia con una transferencia proveniente de la participación municipal del impuesto sobre combustibles; y finalmente “otros servicios” reportados por la alcaldía en sus informes 2019 y 2020.

Desde una perspectiva de teoría económica se reconoce que los servicios públicos constituyen una competencia de la actividad gubernamental para resolver necesidades de la sociedad y en cuya provisión priva el interés social sobre el interés privado de las personas. El gobierno ya sea el nacional o el municipal ofrece estos servicios con independencia de que las personas los demanden de manera efectiva o no, debido a ese interés común. Los gobiernos municipales ofrecen una amplia variedad de estos servicios públicos, algunos de los cuales pueden ser autofinanciados por medio de tasas y el resto son servicios que se financian con el presupuesto municipal o por medio de transferencias provenientes del gobierno nacional.

Las competencias de las municipalidades en la provisión de servicios locales es una temática que tiene que ver con la distribución de funciones del gobierno en sus niveles central y descentralizado. En un gobierno unitario como el costarricense, estos niveles pueden asumir el central, el provincial y el municipal y su escogencia plantea un problema que debe ser resuelto: como asignar y coordinar las responsabilidades del Estado entre sus diferentes niveles de gobierno. Si este problema no es resuelto, la actividad pública presentaría traslapes y conflictos en la atención de necesidades de los ciudadanos.

Un enfoque teórico para enfrentar esta escogencia lo provee el “federalismo fiscal”, una teoría económica del gasto y del financiamiento público. Esta teoría considera en primer lugar, la legitimidad de las funciones que realiza el gobierno, así como las reglas que orientan las decisiones del gasto público y su financiamiento y finalmente la racionalidad sobre la distribución de servicios y funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Un sistema económico como el costarricense está formado por un sistema de mercados competitivos y el sector de gobierno formado por un nivel centralizado de gobierno y el descentralizado de gobiernos municipales.

El análisis económico convencional define tres grupos de bienes económicos para los cuales la asignación de recursos bajo el sistema de mercados presenta imperfecciones o fallos para resolverlo y su provisión le corresponde al sector gubernamental⁴³⁴. El primer caso corresponde al conjunto de bienes colectivos que resultan de una imperfección del mercado, debido a que los individuos no generan demandas y las relaciones de oferta y demanda no funcionan, por lo cual su provisión es responsabilidad del gobierno nacional⁴³⁵.

El segundo caso corresponde a un conjunto de bienes/ servicios cuyo consumo es compartido por grupos de consumidores en espacios regionales y locales. Estos bienes económicos presentan una condición definida como externalidad, la cual se refiere a que su consumo es compartido para un grupo de consumidores menor que la colectividad nacional y que tiene una localización definida menor al territorio nacional. La teoría económica justifica su provisión por parte de gobiernos municipales y regionales debido a la dificultad del gobierno nacional para atender las demandas diferenciadas de los consumidores en espacios territoriales menores que el territorio nacional. El tercer caso corresponde a los monopolios naturales cuya provisión generalmente es asignada a empresas estatales.⁴³⁶

⁴³⁴ W. Oates. Fiscal Federalism. Harcourt Brace Javanovich, 1972.

⁴³⁵ Musgrave, R y P. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. México: McGraw Hill, 1991, páginas 51 y 53

⁴³⁶ Aguilar, Justo. El Marco Referencial de la Economía Pública. Revista de Ciencias Económicas 26 N° 2, 2008, páginas 197-214

La oferta de estos bienes económicos por parte de los gobiernos subnacionales debe considerar dos situaciones que son relevantes para los consumidores: primero, el tamaño del grupo en el espacio que los consumidores comparten su consumo ya fuera el espacio regional o el territorio municipal. Segundo, el grado de control que el gobierno puede ejercer para restringir la prestación del servicio al grupo definido en su espacio territorial, limitando con ello el probable consumo de consumidores de otros territorios vecinos.⁴³⁷ El logro de estas condiciones permitiría al gobierno local una gestión que le permitiría minimizar los costos de los servicios, condición de eficiencia que es requerida por el análisis económico.⁴³⁸

Para el caso costarricense la centralización de servicios en el gobierno central y empresas nacionales fue la característica dominante del siglo veinte, lo cual explica la debilidad del régimen municipal para ofrecer una gama amplia de servicios públicos que presentan condiciones de ser próximos a sus comunidades. La aprobación del Código Municipal de 1998 y la reforma constitucional del año 2001 para iniciar la descentralización del Estado costarricense constituyeron el punto de inflexión para que las municipalidades del país aumentaran sus servicios a sus comunidades cantonales.

3.6.2. Las competencias municipales y la legislación costarricense

En su estudio sobre la administración del régimen municipal costarricense, el jurista Ernesto Jinesta refiere que las municipalidades *“después de un rol relevante durante el movimiento independentista, asumen otro, absolutamente desteñado ante un Estado fuertemente centralizado por razones políticas”*.⁴³⁹ Señala además que la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 20 de abril de 1830 definió a la municipalidad como el gobierno de los pueblos señalando en su artículo 111, que cada pueblo *“por pequeño que sea habrá una municipalidad electa popularmente”*.⁴⁴⁰ El autor menciona que con posterioridad, la Ley de Bases y Garantías de marzo de 1841 estableció que las municipalidades estarían sujetas al Jefe Político Provincial de nombramiento del Presidente de la República, generando con ello una dependencia política de las municipalidades con el gobierno central. Es por ello por lo que no es de extrañar. que las Ordenanzas Municipales de 24 de julio de 1867 le asignaran

⁴³⁷ Oates. W. Federalismo Fiscal. Capítulo Segundo

⁴³⁸ La condición de eficiencia en la provisión del servicio de tipo compartido por parte de los gobiernos locales está definida por tres variables: primero, el ahorro de costos derivados del consumo compartido; segundo, los beneficios de los individuos que comparten el servicio, y tercero, el carácter específico de los gustos y preferencias de los grupos humanos que residen en jurisdicciones territoriales menores.

⁴³⁹ Jinesta, Ernesto. Administración Pública Municipal. Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas N0 135 (123-174). Setiembre-Diciembre 2014, página 128.

⁴⁴⁰ Ibid, página 128.

al régimen municipal competencias que Jinesta denomina como “desteñidas y residuales”, con una fuerte intervención y control del Gobierno Central a través del Gobernador de Provincia que era un órgano designado por el Poder Ejecutivo”.⁴⁴¹

La Constitución Política de 1949 en su artículo 169 establece que “*la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal*”. Esa definición genérica de la Constitución vigente ha generado en la práctica que servicios locales que podrían estar bajo responsabilidad municipal estén asignados por ley a una o más instituciones de ámbito nacional, lo cual refleja la tradición centralista del Estado que ha privado a lo largo de su historia desde el período de las Ordenanzas Municipales de 1867. Como resultado de esa visión política del Estado, se han generado traslapes institucionales y tutelajes de las instituciones nacionales que han resultado en un debilitamiento del régimen municipal costarricense.

Esta situación tiene su razón de ser en la ausencia del “*principio de subsidiariedad*” como fundamento de la Constitución Política costarricense, lo cual facilitó que un número importante de competencias locales fueran asignadas por ley a instituciones nacionales.⁴⁴² Este principio tiene el propósito de impedir la centralización en los sistemas políticos y propone que las competencias del Estado debieran asignarse al nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, como es el caso de los gobiernos municipales, siempre y cuando puedan ejercerlas en forma eficaz y eficientemente y su evaluación y control estén bajo responsabilidad de los ciudadanos.

El artículo 169 Constitucional señala explícitamente que el régimen municipal es responsable por la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón del país. Considerando que “lo local” no está definido en el capítulo sobre régimen municipal, la Sala Constitucional emitió criterio para definirlo, señalando la siguiente interpretación: “*La limitación fundamental que pareciera existir, en garantía de la competencia local de la municipalidad es la reserva de ley. Lo local es un concepto indeterminado utilizado por el*

⁴⁴¹ Ibid, página 130.

⁴⁴² La tradición legal de la que deriva el concepto de “subsidiariedad” es el derecho canónico católico y en su momento se aplica para impedir la centralización del poder en la Iglesia Romana. El principio de subsidiariedad se define como la moderna enseñanza social católica, la cual según el Papa Pío XI, quien la articula inicialmente en *Quadragesimo Anno* (1931), se basa en la máxima “*de que las mejores instituciones para responder a una determinada tarea social son las más próximas a ella*”. Encarna Hernández. *El principio de Subsidiariedad. La Evolución de una Fórmula Magistral*. Blog “*Más Europa*”, 19 de setiembre del 2009. Para más detalle ver: McBrien, R. P. (Ed.) (1995). *The Harper Collins Encyclopaedia of Catholicism*. New York: Harper Collins. (<https://encarnahernandez.wordpress.com/category/articulos/principio-de-subsidiariedad/>)

*artículo 169 de la Constitución, que sólo puede ser reducido por ley*⁴⁴³. En consecuencia, las competencias municipales en el marco de la organización del Estado costarricense son aquellas que define la legislación.

El Código Municipal de 1970 permitió al régimen municipal ofrecer en forma directa, una canasta limitada de servicios públicos, en la cual destacan los servicios de administración de acueductos, cementerios, mercados y mataderos; la limpieza de calles, alcantarillados, parques y alumbrado público; recolección y disposición de desechos sólidos, el mantenimiento de calles públicas y caminos vecinales, así como autorizaciones para ferias, fiestas y mercados feriales y permisos para la construcción de obras físicas⁴⁴⁴. Conviene señalar que muchos de esos servicios locales respondían a una tradición local que venía desde las Ordenanzas Municipales. Sin embargo, esa legislación no identificó las fuentes del financiamiento para estos servicios, lo cual constituyó una limitación relevante para su ejecución por parte del régimen municipal costarricense.

La tradición explica que las municipalidades participaran en la gestión del servicio de educación primaria y secundaria, a través del nombramiento municipal de los miembros de las Juntas Educativas, así como el financiamiento de estas Juntas con el propósito de atender las becas escolares, las necesidades de equipamientos y el mantenimiento de las instalaciones educativas. El servicio de educación primaria en un principio fue de gestión local pero las reformas de los años ochenta en el siglo diecinueve trasladaron su administración al Gobierno Central. Como un resabio de esa responsabilidad local, todavía permanece este tipo de apoyos que son de tipo marginal en la prestación del servicio educativo. Además, el Concejo Municipal es responsable por nombrar a los miembros del Comité Cantonal de Deportes y de financiar parte de sus gastos.

Esa situación cambió con la aprobación del Código Municipal de 1998, el cual aumentó la gama de servicios públicos bajo responsabilidad directa de la gestión municipal respecto al Código anterior. Además, identificó las fuentes de financiamiento para esos servicios municipales, según fueran estos cubiertos por impuestos, tasas y precios públicos, contribuciones y patentes, tal como se indica de seguido:

- Servicios Urbanos. Se autorizó a las municipalidades para cobrar “tasas y precios” con el propósito de financiar la provisión de los siguientes servicios:

⁴⁴³ En “*Estudio sobre Competencias Municipales para Costa Rica. Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización*” de G. Varela. San José: FOMUDE-NAL-SER-004-2009. Página 15. Referido como Voto N°3493 de la Sala Constitucional.

⁴⁴⁴ Código Municipal de 1970. Capítulo V. Deberes y Atribuciones del Municipio: Deberes Exclusivos y Deberes Compartidos.

alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, policía municipal y aquellos otros servicios que se establezcan por ley. Además, el Código Municipal en su artículo 75 estableció el Plan Regulador como el instrumento que le facilita a la municipalidad establecer las orientaciones y regulaciones para el apropiado ordenamiento urbano y prestación de servicios urbanos del cantón.

- Servicios a Propietarios Omisos. Estos servicios incluyen la construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, en aquellos casos en que los propietarios muestren renuencia a realizarlos en función de un interés de la comunidad. Su provisión requiere que las municipalidades reglamenten el cobro de estos servicios en base al “costo efectivo más un incremento de multa”.
- Servicios de Infraestructura. Comprende en forma específica la construcción municipal de obras públicas en la jurisdicción cantonal, las cuales deberán ser canceladas mediante “contribuciones especiales” de los propietarios de los inmuebles beneficiados.
- Servicios de Regulación Económica. Se refiere al otorgamiento de licencias para que los ciudadanos puedan ejercer negocios y actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las cuales deberá cobrar una “patente de explotación”.

La definición de estas competencias constituyó un avance del nuevo Código Municipal y sus reformas, dado que incorporó los mecanismos de su financiamiento. Se destaca la autorización que hizo la Asamblea Legislativa con la aprobación de esta ley, al reconocer el papel de la municipalidad para proveer el servicio de policía municipal, el cual por una tradición de más de un siglo había sido de exclusividad del Gobierno Central; así como la aprobación de tasas de servicios públicos locales, sin tener que recurrir al tutelaje de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

Con la llegada del siglo veintiuno, la Asamblea Legislativa aprobó tres legislaciones para iniciar el proceso de descentralización del Estado costarricense y fortalecer el régimen municipal, las cuales ya fueron analizadas previamente. Interesa destacar únicamente que la “Ley Especial para la Transferencia de Competencias, Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” de octubre del 2015, resolvió el problema de indefinición de los servicios locales bajo responsabilidad municipal que planteó el jurista Jinesta, dado que con el traslado de la red vial cantonal del MOPT hacia las municipalidades se inició el proceso para transferir competencias del gobierno central y sus instituciones al régimen municipal. La municipalidad de Atenas asumió esta responsabilidad en el año 2016 y ejecutó su programa

de vialidad cantonal con recursos provenientes de la transferencia municipal del impuesto a los combustibles.

3.6.3. Los servicios locales ofrecidos por la Municipalidad de Atenas

La municipalidad de Atenas a pesar de ser considerada por el ente contralor como pequeña en el marco del régimen municipal costarricense ofrece una amplia gama de servicios locales a los residentes del cantón ateniense, tal como se especifica en su Plan Estratégico 2021-2025. A continuación, se presenta una caracterización de los servicios locales ofrecidos por la municipalidad de Atenas, lo cual se fundamenta en los informes anuales de la alcaldía de los años 2020 y 2021 y se comenta sobre el gasto ejecutado por la institución y su fuente de financiamiento. Además, se presenta una reseña breve sobre la pandemia del coronavirus y sus efectos negativos sobre los ingresos totales de la municipalidad en el año 2020, problema que no afectó las decisiones del Concejo Municipal para aumentar el gasto presupuestario por servicios locales en el período 2020-2021 respectivamente.

Se analiza en primer lugar, aquellos servicios que son autofinanciados en el sentido de que los vecinos del cantón pagan una tasa en contraprestación del servicio. Segundo, se incluye el análisis de los servicios que son financiados con recursos del presupuesto municipal y para los cuales los ciudadanos pagan sus impuestos locales. Se analiza por aparte el servicio correspondiente a la gestión de la red vial cantonal, el cual se financia con una transferencia proveniente del Ministerio de Hacienda y que representa una participación municipal en la recaudación del impuesto a los combustibles.

3.6.4. Los servicios locales definidos en el Plan Municipal Estratégico 2021-2025

El Código Municipal en su artículo trece señala que la municipalidad debe contar con un plan de desarrollo municipal, el cual fundamentaría su proceso presupuestario y la prestación de los servicios municipales⁴⁴⁵. En cumplimiento de este mandato, el Concejo Municipal aprobó el “Plan Estratégico Municipal 2021-2025, el cual presenta las orientaciones generales del desarrollo institucional de la municipalidad, así como una definición pormenorizada de los servicios locales que ofrece a los ciudadanos atenienses⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ El inciso (l) de dicho artículo señala que le compete al Concejo Municipal “aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo...estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades”. Código Municipal 1998, página 12.

⁴⁴⁶ En la introducción del documento se señala que el Plan es “un instrumento de planificación que guía el accionar de la municipalidad a mediano plazo” y que es “el producto de una labor de análisis, interpretación y toma de decisiones del equipo municipal representado en la coordinación de las dependencias municipales y alcaldía”. Municipalidad de Atenas. Plan Estratégico 2021-2025. Atenas: octubre, 2020, página 6.

Lo relevante de la especificación de este listado de servicios locales se explica debido a que dicho documento de planificación fue formulado por los jefes departamentales de la institución (Jimmy Rojas, Jorge Rodríguez, Guillermo Sandoval, Yorleni González, Jorge Cordero, Patricia Castro, Ericka Alpizar, Tatiana Carrillo, Jackeline Ávila, Jeudy Ortiz, Sibyl Gullock y Alfonso Castillo) así como de los representantes de los ocho concejos de distrito del cantón. Este listado de servicios locales se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 71. Municipalidad de Atenas: servicios locales especificados en el Plan Estratégico 2021-2025.

Servicios locales	Servicios cobrados a los ciudadanos	Servicios financiados con el presupuesto
Servicios de contenido económico	Alquileres del mercado. Estacionamientos. Terminales de buses. Parques y obras ornato.	Red vial cantonal ¹ .
Servicios de contenido social		Sociales
Salubridad pública y ambiental	Recolección de basura. Aseo vías y sitios públicos. Mantenimiento cementerio. Inhumación y exhumación.	Protección ambiental.
Educación y culturales		Culturales. Educativos.
Deportivos		Deportivos.
Seguridad ciudadana		Seguridad y vigilancia. Atención de emergencias.

Notas: (1) La red vial cantonal se financia con recursos del Impuesto a las Combustibles, el cual es recaudado por el Ministerio de Hacienda y transferido al presupuesto de la municipalidad para financiar este servicio.

Fuente: Municipalidad Atenas. Plan Estratégico 2021-2025, páginas 14 y 15

Se señala en el Plan Estratégico un listado de servicios autofinanciados mediante tasas a los ciudadanos, el cual incluye el aseo de vías y sitios públicos, la recolección de basura, el mantenimiento del cementerio y servicios de inhumación y exhumación, el mantenimiento de parques incluyendo obras y ornato, los pagos por alquileres de puestos del mercado, así como el uso de estacionamientos y terminales. Los servicios financiados con recursos del presupuesto municipal son los siguientes: servicios educativos, culturales y deportivos; sociales y complementarios; protección al medio ambiente; desarrollo urbano; seguridad y vigilancia comunitaria; y finalmente la atención de emergencias. Se señala que el financiamiento de estos servicios se atiende en lo principal con recursos presupuestarios; así como de transferencias de la Ley de Licores y aportes del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Los servicios cobrados se financian con tasas que deben ser pagadas por los usuarios de esos mismos servicios. La tabla siguiente muestra los ingresos generados por las tasas empleadas por la municipalidad de Atenas para financiar esta categoría de servicios a lo largo del período 2016-2019. Los ingresos recaudados por la municipalidad, en la prestación de estos servicios fue de 368 millones en el 2019, lo cual representó un 18% del presupuesto municipal total de ese año.

Tabla 72. Municipalidad de Atenas. Ingresos recaudados por servicios cobrados, 2016-2019 (miles de colones).

Años	Aseo vías y sitios públicos	Recolección de basura	Cementerio y servicios conexos	Parques y obras de ornato	Mercado, plazas y ferias	Ingresos cobrados por servicios
2016	37.536	165.742	13.351	31.152	46.253	294.034
2017	31.019	125.636	10.507	23.983	43.907	235.052
2018	35.073	171.679	13.525	29.247	45.084	294.608
2019	47.461	223.297	17.213	31.516	48.290	367.777 ¹

Nota. El presupuesto municipal fue de 2.069,4 millones en el año 2019.

Fuente. Plan Estratégico Municipal 2021-2025, cuadros N° 1,2,3,4,5,6.

A continuación, se presenta una breve descripción de los servicios cobrados y de mayor relevancia presentados en el Plan Estratégico que la municipalidad ofrece a los atenienses, con referencia al año 2019⁴⁴⁷:

- El servicio de limpieza de vías y sitios públicos está a cargo de 5 funcionarios y se presta en el área urbanizada y comercial del distrito central de Atenas, particularmente en las vías que cuentan con cordón y caño o cuneta, lo cual equivale a 6.016 metros lineales.
- La recolección de basura es responsabilidad de un programa que cuenta con equipos recolectores, dos operadores y 4 misceláneos. El servicio se ofrece para los vecinos de los distritos de Atenas, Concepción, San José y Escobal. En forma parcial, se recolecta la basura en los distritos de San Isidro, San José y Santa Eulalia.
- El programa de servicios de cementerio incluye servicios de bóveda, nichos, cruz, así como servicios de inhumación y exhumación. La municipalidad cuenta con un personal que incluye un administrador de cementerio y dos misceláneos. La tasa ordinaria por servicios de inhumación y exhumación es de 49.177 colones

⁴⁴⁷ Municipalidad de Atenas. Plan Estratégico 2021-2025, páginas 17-23

- El servicio de parques es exclusivo para el distrito de Atenas y la municipalidad cuenta con un trabajador para las labores propias de mantenimiento del parque de Atenas.
- El servicio del mercado tiene un encargado el cual debe velar por el buen servicio del inmueble y el cumplimiento de una reglamentación por parte de los usuarios, los cuales pagan un canon por el alquiler de locales el cual se renueva en forma quinquenal.

El servicio correspondiente a la red vial cantonal se financia con recursos provenientes del impuesto sobre los combustibles que es recaudado por el Ministerio de Hacienda y transferido posteriormente a la municipalidad de Atenas, de conformidad con lo establecido por la Ley 9329 de octubre del 2015⁴⁴⁸ y los parámetros distributivos del impuesto para cada municipalidad definidos en la Ley 8114 respectivamente. La municipalidad de Atenas recibió una transferencia para atender la red vial cantonal de 813,2 millones de colones en el año 2019.⁴⁴⁹

En relación con la segunda categoría de servicios no cobrados por los cuales la municipalidad no percibe ingresos de contraprestación, los mismos se financian con recursos propios y aportes de instituciones nacionales. Se incluyen en este grupo, servicios de apoyo de carácter educativo, culturales y deportivos, sociales, protección al medio ambiente, desarrollo urbano, así como los servicios de seguridad y vigilancia.

3.6.5. Efectos de la pandemia en el financiamiento de los servicios municipales en el año 2020

El país fue impactado en la segunda semana de marzo del año 2020 con la pandemia del Covid-19 y ello tuvo repercusiones en la población ateniense por el resto del año y el subsiguiente. Las regulaciones y en particular las restricciones del gobierno nacional para reducir los contactos personales de los costarricenses tuvieron el efecto de contraer la actividad económica lo cual se manifestó en pérdidas de trabajos y en una caída de los ingresos salariales de una parte muy importante de la población ateniense. Para la

⁴⁴⁸ Ley N° 9329 de 13 de octubre del 2015. Esta ley señaló en su artículo sexto: *“Los recursos establecidos en el artículo 5 de la presente ley serán girados por la Tesorería Nacional directamente a cada gobierno local, siguiendo los mecanismos propios de caja única del Estado. Dichos recursos serán considerados como fondos con destino específico”, en: https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2015/11/17/ALCA96_17_11_2015.pdf*

⁴⁴⁹ Informe Riesgos Fiscales 2020. Ministerio de Hacienda. Cuadro N° 11 *“Distribución de los recursos presupuestados de la ley 9329 por cantón y año”*. Las transferencias del Ministerio de Hacienda para la atención de la red vial del cantón de Atenas fueron de Q2.303 millones de colones durante el período 2016-2019.

municipalidad de Atenas ello significó una disminución de sus ingresos y en un aumento de la morosidad tanto en las tasas por servicios autofinanciados como de los impuestos locales.

La magnitud de la pandemia estimada al 10 de diciembre de 2021 fue de 567.995 casos confirmados en todo el país, lo cual representó un 11 % de la población nacional. Para el cantón de Atenas, se reportaron 3.248 casos de covid-19 respectivamente, lo cual representó un 11 % de la población ateniense, estimada en 29.610 personas al 30 de junio de 2021.⁴⁵⁰

Tabla 73. Atenas: Casos de Covid-19 confirmados, recuperados, activos y fallecidos. 2020-2021.

Fecha del reporte.	Confirmados	Recuperados	Activos	Fallecidos
Corte al 19 de febrero, 2021	884	794	82	8
Corte al 9 de diciembre, 2021	3.248	3.204	13	31

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Reporte Evolución de la Situación de Casos por COVID 19. 2021. En: UNED-GEOVISIÓN. <https://geovision.uned.ac.cr>.

La recesión económica generada por la crisis del Covid-19 tuvo un efecto importante en el financiamiento de los servicios ofrecidos por la municipalidad a la comunidad de atenienses en el año 2020. La tabla siguiente muestra que los ingresos tributarios recaudados por la municipalidad disminuyeron ligeramente de 950 millones en el año 2019 a 943 millones en el 2020, al tiempo que los ingresos de tasas por servicios se mantuvieron aproximadamente en el mismo nivel (368 - 371 millones), pese a lo cual el gasto ejecutado en la prestación de servicios comunales aumentó ligeramente en el año 2020. La recesión del año 2020 se reflejó en un aumento de la morosidad en los pagos de servicios municipales, tal como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 74. Ingresos recaudados y presupuestados, pendiente de cobro y porcentaje de morosidad en los años 2019 y 2020 (millones de colones).

	Ingresos recaudados	Ingresos presupuestados	Pendiente de cobro	Porcentaje morosidad ¹
<i>Año 2020</i>				
Impuestos: bienes inmuebles, permisos construcción, licores y patentes	943,5	1.357,8	414,3	30,5%

⁴⁵⁰ Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Reporte Evolución de la Situación de Casos por COVID 19. 2021

	Ingresos recaudados	Ingresos presupuestados	Pendiente de cobro	Porcentaje morosidad ¹
Ingresos de Tasas: mercado, cementerio, basura, aseo, parques.	371,0	543,0	172,0	31.7%
<i>Año 2019</i>				
Impuestos: bienes inmuebles, permisos construcción, licores y patentes	949,6	1.326,5	376,9	28,4%
Ingresos de Tasas: mercado, cementerio, basura, aseo, parques.	367,8	506,4	138,6	27,4%

Nota. (1) La morosidad se estima como el porcentaje (%) del pendiente de cobro en relación con los ingresos presupuestados para un año en particular.

Fuente: Informe de Labores de la Alcaldía 2019 y 2020. Wilberth Aguilar Alcalde.

A un nivel desagregado, el aumento en el porcentaje de morosidad en el año 2020 se manifestó en los pagos de licencia de licores (11%) y en el pago del impuesto sobre bienes inmuebles (3%), respectivamente. En lo que respecta al aumento de la morosidad de las tasas de servicios, fue de un 5% en recolección de basura, 6% en el servicio de aseos de vías y sitios públicos; y 2,6% en el servicio de parques. Interesa señalar que la morosidad estimada para el servicio de cementerio se mantuvo en un 40% tanto para el año 2019 como en el 2020, lo cual ha generado un problema de financiamiento para este servicio.

La alcaldía en su informe ante el Concejo Municipal del año 2020 señala que, debido a la emergencia del coronavirus, la municipalidad mantuvo el valor de los pagos por inhumación y exhumación en 49.178 colones para el servicio diurno, incluyendo domingos.⁴⁵¹ La municipalidad construyó dos servicios sanitarios adicionales debido a la mayor afluencia de personas en el cementerio municipal. Además, el cuerpo de policía municipal acompañó al personal del MOTP en sus labores de cumplimiento de las restricciones viales impuestas a la población ateniense. Finalmente, la alcaldía señala que a lo largo del período 2020-2021, la municipalidad ha venido realizando campañas distritales en coordinación con la Comisión de Emergencias para la entrega de subsidios humanitarios a las familias afectadas por la pandemia.

⁴⁵¹ Durante este año se realizaron 159 servicios de inhumación y 30 servicios de exhumación. Informe de la Alcaldía del año 2020.

3.6.6. Servicios autofinanciados con tasas municipales en el período 2019-2020

La pandemia afectó la actividad comercial del cantón, así como los ingresos familiares de los atenienses. Sin embargo, la municipalidad continuó ofreciendo en forma normal, sus servicios autofinanciados en las siguientes áreas: aseo de vías y sitios públicos, recolección de basura, para los cuales aumentó el monto del gasto ejecutado por parte de la municipalidad. Sin embargo, si se redujo el gasto municipal en los servicios de cementerio, parques y el mercado como resultado de un aumento del pendiente de pago de los usuarios.

La información de la siguiente tabla muestra en primer lugar que la municipalidad aumentó el gasto en la prestación de los servicios autofinanciados durante el año 2020. Segundo, se muestra, que como resultado de la pandemia, la municipalidad debió enfrentar un aumento del pendiente de cobro de este mismo año, en todos los servicios autofinanciados al comparársele con el año 2019.

Tabla 75. Municipalidad de Atenas. Gastos ejecutados por servicios cobrados, 2019-2020 (en millones de colones).

Años	Aseo vías y sitios públicos	Recolección de basura	Cementerio y otros servicios ¹	Parques y obras de ornato	Mercado, plazas y ferias	Total
<i>Gasto ejecutado en los servicios cobrados</i>						
2019	38,4	164,9	28,0	36,1	69,8	337,2
2020	39,5	257,0	20,7	32,6	61,4	411,2
<i>Pendiente de cobro como % del monto puesto al cobro</i>						
2019	17,0%	31,0%	40,2% ¹	31,3%	4,0%	
2020	22,9 %	35,8 %	40,7 % ¹	34,1 %	7,2 %	

Nota: (1) Servicio de mayor morosidad del 2019: 40% de un total de 28 millones puestos al cobro.

Fuente. Municipalidad Atenas. Informe de la Alcaldía, 2019, páginas 22 – 32; 2020, páginas. Informe de la Alcaldía 2020.

En ese contexto, la alcaldía señala que para el año 2020, la municipalidad renovó los equipamientos empleados por el personal de los servicios de aseo de vías y sitios públicos. Además, se adquirió un nuevo camión recolector de basura para ser empleado en la recolección de basura del sector residencial. Como parte de la renovación urbana de la ciudad de Atenas, la municipalidad inició un programa de infraestructura en el parque, el cual estuvo cerrado durante este año. Otras inversiones incluyeron la construcción de un nuevo centro de recuperación de residuos ordinarios y valorizables para cumplir con los requerimientos del Ministerio de Salud y se construyó una bodega en el mercado para el

resguardo de los equipos propios del mantenimiento de esta instalación y se instalaron nuevas bancas en la terminal de buses localizada en el mercado municipal.

Para la municipalidad el servicio crítico lo constituyó el mantenimiento del cementerio cantonal. La alcaldía reportó en su informe para el año 2020 una reducción en el gasto correspondiente al rubro de mantenimiento del cementerio. Sobre este particular, el informe señaló lo siguiente *“el servicio de mantenimiento de cementerio presenta un 41% de morosidad para el año 2020 que representa la suma de 13.4 millones con respecto al monto puesto al cobro de 33,1 millones. El ingreso real del servicio es de 19,7 millones para un egreso de 20,7 millones; el servicio no es sostenible”*.⁴⁵²

Ese mismo informe reporta que la Municipalidad enfrentó de manera especial durante el año 2020, el problema que se ha venido presentando en el cantón con la práctica ciudadana de depositar basura en los llamados “botaderos clandestinos”. Con ese propósito, se desarrollaron las siguientes actividades:

- La realización de 16 campañas y visitas a los vecindarios del cantón para promover la recuperación de residuos sólidos en los ocho distritos atenienses, con los siguientes resultados: la recuperación de 459 toneladas de “residuos valorizables” y una recolección de 206 toneladas de “residuos no tradicionales”.
- El programa “Reducción de Botaderos Clandestinos”, el cual permitió reducir en un 92%, el total de los sitios no autorizados para desechar residuos sólidos localizados en el cantón.
- Revisión de la propuesta del programa *“Servicio de Recolección de Residuos Valorizables Modalidad Casa por Casa”* recomendado por la Universidad Nacional.
- En el campo de la política ambiental se colocaron 16 señales verticales para informar sobre la reglamentación en el manejo responsables de residuos y se colocaron 14 recipientes en espacios públicos para el depósito de residuos.

3.6.7. Servicios de vialidad cantonal en el período 2019 – 2020.

El informe 2019 de la alcaldía señaló que las inversiones realizadas en la red vial cantonal, así como inversiones en equipo y maquinaria⁴⁵³ fueron de 454 millones para el año 2019. El informe destacó que estas inversiones se ajustaron a los requerimientos de ley mediante *“los convenios participativos entre los Comités de Caminos, las Asociaciones de Desarrollo y*

⁴⁵² Alcaldía. Informe de Labores 2020, página 26. Cuadro N° 8.

⁴⁵³ La municipalidad realizó las siguientes compras de equipo y maquinaria: 1 hormigonera, \$40,0; y 1 aplanadora compactadora por \$ 47,0 millones, en el año 2019.

la municipalidad, destacándose que la Unidad Técnica de Gestión Vial fue responsable de la programación y ejecución de los proyectos de vialidad del cantón.⁴⁵⁴

La tabla siguiente presenta el detalle de esas inversiones, destacándose las inversiones en vialidad del distrito de Atenas con un 29% de la inversión total cantonal⁴⁵⁵. Esa situación se explica debido a que las calles distritales desembocan en el centro urbano del distrito de Atenas, espacio que está conectado por la ruta nacional N° 3 con el cantón de Alajuela. Además, una radial conecta el distrito de Atenas con el corredor vial San José-Caldera Ruta 27. Los distritos de Santa Eulalia (16%) y Jesús (14%) le siguieron en orden de importancia al distrito de Atenas y en los cuales la municipalidad ejecutó un mayor porcentaje de recursos de su programa de vialidad en este año. En este mismo año, el distrito de Escobal apenas recibió un 5,3% de la inversión vial realizada en el cantón ateniense.

Tabla 76. Municipalidad de Atenas. Presupuesto ejecutado en los proyectos de vialidad por distritos en el año 2019¹ (millones de colones).

Distritos	Descripción de los proyectos ejecutados ¹	Monto ejecutado	
Total	Inversiones en asfalto, calles, cunetas y colocación de tuberías	454,45	100,0%
Santa Eulalia	Calle Principal, 50; Calle Vainilla, 10; Calle Rodríguez, 6; y calle Elvira 8.	74,0	16,3%
Mercedes	Cuesta La Cooperativa 24; Villa Gema 8; Calle Mimi, 12; Calle Rojas, 8.	52,0	11,4%
Atenas	Calle La Presa, 12; Calle El Progreso, 3,3; Calle y puente El Boquerón 8,5; calle Guardia Rural 12; Aceras Pingüino 3,0; Cuadrante CTP, 50; Calle Nueva, 6,25; Calle Espaveles, 8,0; Calle Nueva (lastre), 7,0; Calle Registro Civil, 14,0; Calle Villa Atenas, 8.	132,05	29,0%
San José	Calle Tilapias 9,0; Calle El Portón, 4,3; Calle Cascajal, 10,0; Calle Torunes, 6,0; Calle Zapote, 8,0.	37,3	8,2%
Concepción	Calle Oratorio, 10,0; Calle Búfalos, 4,0; Calle El Cerrito, 2,0; Calle El Cenízaro, 5,0; Puente Cerrito, 6,0; Calle Los Vientos, 5,0; Calle Trigueros, 1,6; Calle Mesie, 5,0; Calle Bolaños, 4,0.	42,6	9,4%
Jesús	Calle Carrizal/ Calle Omud, 6,5; Calle La Granja, 4,5; Calle La Guaria, 4,5; Puente Quebrada-Calle la Guaria, 7,0; Calle	63,5	14,0%

⁴⁵⁴ La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias 8114 y su Reglamento N° 34.624

⁴⁵⁵ El cantón de Atenas es atravesado por la Ruta nacional N° 3, en los distritos de Concepción, Atenas y Jesús. Esta vía conecta en La Garita de Alajuela con la Ruta Primaria N° 1 en el tramo conocido como Autopista Bernardo Soto. La Ruta nacional N° 27 atraviesa los distritos de Concepción y Escobal y está conectada con la ciudad de Atenas por medio de una radial. Ambas rutas nacionales están conectadas con el distrito central del cantón de Atenas.

Distritos	Descripción de los proyectos ejecutados ¹	Monto ejecutado	
	Barroeta, 8,0; Calle San Peter, 6,0; Calle Salas, 15; Calle Alto del Monte, 12,0;		
Escobal	Cementerio/ Radial, 9,5; Calle Mangos, 8,0; Calle Barroeta por Escobal, 6,5;	24,0	5,3%
San Isidro	Calle Morazán, 5,0; Calle Zacatal, 8,0; Calle Iras por Pavas, 9,0; Calle Morazán-El Alto, 5,0; Colocación de tuberías, 2,0.	29,0	6,4%

Nota. (1) La municipalidad realizó la feria de seguridad vial con un costo de 2,8 millones, así como inversiones en equipo y maquinaria por 87,0 millones (1 Hormigonera, 40,0; 1 Aplanadora compactadora, 47,0 millones). Fuente: Alcaldía. Informe de labores 2019, páginas 76-79.

Para el año 2020, las inversiones en la red vial del cantón ateniense fueron de 368 millones, monto inferior en 86 millones al gasto realizado en el año 2019. La tabla siguiente muestra el detalle de los proyectos de vialidad por calles construidas y reparadas en los diferentes distritos del cantón ateniense. El distrito de Atenas recibió el mayor porcentaje de la inversión vial (27%), seguido por el distrito de Concepción (22%), Santa Eulalia (16%), Jesús (11%) y San José con un 9% respectivamente. Los distritos que recibieron el menor porcentaje de la inversión vial cantonal fueron el distrito de San Isidro (6,6%), Mercedes (6,2%) y el distrito de Escobal, que recibió el menor porcentaje con un 3% del total.

Tabla 77. Municipalidad de Atenas. Presupuesto ejecutado en los proyectos distritales de vialidad del año 2020 (millones de colones).

Proyectos distritales	Descripción de los proyectos ejecutados	Monto ejecutado	
Total	Inversiones en asfalto, calles, cunetas y colocación de tuberías	368.4	100.0 %
Santa Eulalia	Calle Central de Santa Eulalia, 33,0, Calle Rodríguez, 8,0; Calle Lajas, 10,0; Cunetas en Calle Principal, 6,5 millones.	57,5	15,6 %
Mercedes	Calle Rojas, 8,0; Calle Mimi, 15,0 millones.	23,0	6,2%
Atenas	Calle Mora, 12,0; Calle Alvarado, 12,0; Calle Maurilio Ramos, 3,0; Calle La Presa, 20,0; Señalización cuadrantes centrales ciudad, 20,0; Aceras cuadrantes centrales ciudad, 13,8; Calle Villa Atenas, 10,0; Calle Huetares-Los Ángeles, 9,5 millones,	100,3	27,2%
San José	Calle Vainilla por La Puebla, 20,0; Calle Torunes, 11.5 millones.	31,5	8,6%
Concepción	Calle Valle Verde, 12,0; Calle Trigueros, 10,0; Calle Cenízaro-Búfalo, 9,0; Proyecto Universidad Técnica Nacional (UTN), 50,0 millones.	81,0	22,0%
Jesús	Calle Salas, 12,0; Calle Ávila, 7,8; Calle Barroeta, 10,0; Calle Alto del Monte (patrimonio nacional), 10,0 millones.	39,8	10,8%
Escobal	Calle San Francisco, 11,0 millones.	11,0	3,0%

Proyectos distritales	Descripción de los proyectos ejecutados	Monto ejecutado	
San Isidro	Calle Zacatal, 9,5; Calle Morazán, 8,0; "Puente en Calle Ramírez, 6,8 millones.	24,3	6,6%

Fuente: Alcaldía. Informe de labores 2020

3.6.8. Los servicios financiados con el presupuesto municipal en el período 2019-2020.

La municipalidad de Atenas ofrece una amplia gama de servicios con financiamiento de su presupuesto ordinario, lo cual incluye servicios sociales en cumplimiento de lo que establece el Código Municipal vigente. Además, ofrece servicios de control ambiental, de apoyo a la cultura y de policía; así como los servicios de regulación económica para negocios y particulares en cumplimiento de la legislación nacional:

3.6.8.1. Los servicios sociales

La municipalidad cuenta con un departamento de gestión social cuyo propósito es planificar y realizar acciones para promover y hacer cumplir con los derechos humanos de los atenienses. Debe señalarse que la competencia municipal de proveer apoyos de tipo social a sus comunidades está regulado por el Código Municipal el cual señala que *“las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas de desgracia o infortunio...también podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos”*⁴⁵⁶.

La alcaldía en sus informes del período 2019-2020 si bien no reporta subsidios directos a los atenienses, si incluye actividades de apoyo social a sus comunidades con cargo al presupuesto municipal, tal como se señala en la tabla siguiente:

Tabla 78. Municipalidad de Atenas. Servicios sociales con cargo al presupuesto. Período 2019-2020.

Año 2019
Charlas: comunicación asertiva y manejo de límites. Conmemoraciones: día de la mujer, día de la no violencia contra las mujeres, día internacional del hombre, Giras: mujeres rurales/ apoyo mujeres emprendedoras; rally a pie al lugar Alto López; proyecto escuelas en movimiento; un día por mis derechos/ apoyo a JPNA; Academia de crianza abierta y de riesgo moderado.

⁴⁵⁶ Código Municipal de 1998, artículo 62.

Otros: Junta de protección a la niñez y la adolescencia; habilitación CECUDI, mejoras de infraestructura; Grupo psicoterapéutico Liceo de Atenas; cine foro Cyberbulling; Academia de crianza abierta y de riesgo moderado.

Año 2020

Conmemoración del día internacional de la mujer.

Cine Foro: Ángeles de Hierro. Conversatorio sobre “la generación igualdad”. Actividad conjunta con la Red Interinstitucional de Prevención de la Violencia de Atenas

Celebración del Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer Charla Acoso Callejero Felicitación a los hombres en su día. Celebración del mes de la persona adulta mayor, en el Hogar de Ancianos.

Celebración día personas con discapacidad.

Fuente: Informes de la Alcaldía de Atenas del año 2019 y 2020.

3.6.8.2. Los servicios de gestión ambiental

La municipalidad cuenta con un departamento de gestión ambiental, el cual es responsable por las actividades de apoyo ambiental de la municipalidad en el cantón. La tabla siguiente detalla las actividades ambientales con particular atención de la protección del recurso hídrico localizado en el territorio ateniense:

Tabla 79. Servicios de apoyo a la gestión ambiental con cargo al presupuesto municipal en el período 2019-2020.

Año 2019

Jornadas: 65 jornadas recuperación residuos valorizables; 8 jornadas de reforestación en el bosque municipal; 2 Peñas Culturales por el Agua 2019-

Proyectos: Cero desperdicios en el mercado municipal; confección de 45 artes educativos sobre “El océano empieza aquí”; Siembra de 287 árboles en áreas urbanas; actualización de la aplicación Atenas Eco para promover la gestión integral de residuos sólidos con 10.690 descargas; formulación programa Gestión Ambiental Municipal de Atenas

Iniciativas: 235 acciones para la conectividad de ecosistemas forestales; 92 iniciativas de recuperación de residuos sólidos en centros educativos; iniciativas de concientización sobre el ciclo del reciclaje con 18.755 interacciones en redes sociales; fomento y orientación en siete centros educativos para concursar en el galardón Bandera Azul; 6 iniciativas en 26 comercios para concientizar sobre eliminación del plástico de un uso; iniciativas para entrega de 1.150 bolsas reutilizables de tela; 14 campañas públicas sobre la gestión de residuos sólidos; 47 actividades para promover actividades socioambientales en el cantón;

Talleres: 8 talleres para la prevención del atropello de fauna silvestre.

Comisiones: Gestión Integral de la Cuenca del Río Grande; Fundación Ríos Pura Vida.

Otros: colocación 8 señales verticales solicitando la eliminación de botaderos ilegales; 15 campañas de recolección de residuos no tradicionales; limpieza de la catarata del río Cajón y recolecta de 1.229 kilogramos de residuos; Cuatro muestreos ecológicos en la cuenca río Cacao para su recuperación y rehabilitación.

Año 2020

Proyectos: 9 proyectos de gestión hídrico en los afluentes Cacao, Matías, Cajón y El Rastro.

Programa Bandera Azul Ecológica en los afluentes Cacao y Matías.

Divulgación: 14 cápsulas informativas sobre el apropiado uso del recurso hídrico del cantón (Atenas libre de plástico de un solo uso); No botes residuos sólidos en ríos, quebradas y nacientes; Cuidemos el agua, alto no me desperdices, Sabes cuando dura en descomponerse los residuos en un río.

Colocación de 19 señales verticales sobre fuentes contaminadas.

Organización comunal ambiental: se organizaron cinco Comisiones Ecológicas Comunales para empoderar a los vecinos sobre los problemas ecológicos del cantón.

Otros. Se atendieron 93 denuncias por malas prácticas hídricas.

Fuente: Informes de la Alcaldía de Atenas del año 2019 y 2020.

La municipalidad cuenta con el “Bosque Municipal” y es responsable de su mantenimiento. Con ese propósito se realizó una labor de limpieza en sus linderos, lo cual permitió la recolección de aproximadamente una tonelada de residuos ordinarios. Además, se les dio mantenimiento a los pasos a desnivel y pasarelas del bosque. La municipalidad realizó una campaña de sensibilización sobre el medio ambiente para los atenienses, lo cual incluyó: primero, seis cápsulas de video informativas para diferentes perfiles ambientales orientada a las buenas prácticas de la gestión de residuos; y segundo, 83 “artes” para informarle a los atenienses sobre diversos temas ambientales en el marco definido por el COVID. Además, se organizaron cinco Comisiones Ecológicas Comunales para empoderar a los vecinos sobre los problemas ecológicos del cantón.

De relevancia especial fue el reconocimiento del Programa de Bandera Azul Ecológica en el año 2020, como reconocimiento por su labor ambiental y de cuidado del cambio climático⁴⁵⁷. Como acción principal se elaboró el *Plan de Gestión Ambiental Institucional (PGAI)* para orientar las acciones de la municipalidad en el campo ambiental. Además, se incorporó a los trabajos de la Comisión para la Gestión Integral de la Gran Cuenca del Río Tárcos para su cuidado y mejoramiento ambiental. También participó como miembro del Corredor Biológico Montes del Aguacate con cuatro núcleos forestales: Bosque Municipal, Zona Protectora Río Grande, Reserva Forestal Andrómeda y Zona Protectora Cerros de Atenas. Finalmente, y de especial interés para los atenienses, fue la creación de la iniciativa “arboricultura urbana” para el embellecimiento de los espacios públicos del territorio cantonal.

⁴⁵⁷ Programa Bandera Azul Ecológica. Informe Galardonados 2019, página 101

3.6.8.3. Los servicios de apoyo a la cultura ateniense.

La tabla siguiente presenta un listado de las actividades de apoyo a la cultura realizadas por la municipalidad de Atenas en los años 2019 y 2020. La municipalidad tiene el propósito de promocionar el desarrollo cultural del cantón y con ese propósito se dieron apoyos al desarrollo de la “Escuela para el aprendizaje de instrumentos y dirección de banda”. Durante el mes de setiembre se promovió la decoración de las casas de los atenienses y se ofrecieron premios que fueron donados por el comercio del cantón. Se celebró el día del Niño por medio de una actividad virtual con la participación del artista Juan Cuentacuentos. Se diseñó y se elaboró la primera revista municipal bajo el título “Cantón de Atenas el Mejor Clima del Mundo”.

Tabla 80. Servicios de apoyo a la cultura ateniense con cargo al presupuesto municipal en el período 2019-2020.

Año 2019.
Actividades: XIV Festival Internacional de Cuenteros 2019; Feria de la Paz en Atenas-Hokkaido con el apoyo empresarial japonés; Feria Regional de Turismo Occidente (Fedoma); Conferencia de Prensa para atracción de inversiones al cantón ateniense; Feria de Empleo para personas con discapacidad. Talleres: Derechos Humanos para Jóvenes con participación de colegios locales. Otros: Celebración fiestas patrias; fiesta para los niños en el parque de Atenas y la inauguración del árbol navideño; apoyo al III Festival Coral Navideño; Destile Atenas se Ilumina 2019.
Año 2020.
Financiamiento: Apoyo a la escuela de música en la contratación de profesores de flauta travesa, saxofón, clarinete y dirección de banda y folklor. Actividades: Se promovió la decoración de las casas de los atenienses y se ofrecieron premios que fueron donados por el comercio del cantón. Celebración del día del Niño por medio de una actividad virtual con la participación del artista Juan Cuentacuentos. Publicaciones: Se presentó la revista municipal “Cantón de Atenas el Mejor Clima del Mundo”

Fuente: Informes de la Alcaldía de Atenas del año 2019 y 2020.

3.6.8.4. El servicio de policía municipal

La ley N° 9542 de fortalecimiento de la policía municipal modificó el Código Municipal de 1998 para incluir el servicio de policía municipal como competencia cantonal bajo la supervisión del alcalde y señaló las fuentes de financiamiento del servicio.⁴⁵⁸ En acatamiento a esta legislación, la municipalidad de Atenas ofrece este servicio con un cuerpo de 4 policías para la atención de la seguridad de los ciudadanos del cantón ateniense.

⁴⁵⁸ Artículo 61 de la ley 9542 Fortalecimiento de la Policía Municipal. 23 de abril de 2018.

La alcaldía reportó en su informe del año 2019, que el personal de la policía municipal recibió un curso de capacitación de 200 horas en la Municipalidad de San José aprovechando el convenio de colaboración entre ambas municipalidades. Una segunda capacitación fue recibida como parte de dicho convenio en mayo-junio del 2020. También, se acompañó al personal del MOPT, en el cumplimiento de las regulaciones de control vial propias de la pandemia Covid-19.

Se aprovechó el convenio con la Municipalidad de Escazú para recibir un curso sobre comunicación estratégica y unidades caninas policiales. Además, la policía municipal mantuvo una vigilancia permanente en relación con los controles de sitios públicos en el marco de las regulaciones de la pandemia “Covid” emitidas por el MINSA durante el año 2020. También se realizaron coordinaciones con el OIJ para el desarrollo de los controles sobre asuntos de criminalidad en el cantón ateniense.

3.6.8.5. Servicio de regulación de actividades económicas y participación en Comisiones.

El informe de la alcaldía del año 2020 incluyó los servicios de regulación económica ejecutados por la municipalidad para los negocios y particulares residentes en el cantón ateniense. Destaca el trabajo de regulación en el espacio urbano para el control del uso del suelo, las construcciones y el funcionamiento del comercio.

A un nivel específico, la municipalidad atendió las siguientes gestiones: primero en el campo de las autorizaciones: 267 permisos de construcción, 35 de los cuales fueron para viviendas de interés social; y 817 permisos de uso de suelo. Segundo, la atención de 248 denuncias sobre conflictos en relación con la Ley 276 de Agua. Tercero, se realizaron 103 inspecciones en el sector de la construcción y 59 en el sector comercial incluyendo la venta de licores.

Finalmente, el informe de la alcaldía para este mismo año indica que la municipalidad participó en dos comisiones de trabajo: la Comisión del Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana debido a la pertenencia de dos de sus distritos a dicha región y la Comisión de Turismo para la actualización del plan de turismo regional.

3.7. La Gestión Presupuestaria de la Municipalidad de Atenas, 2000-2020

La Constitución Política vigente estableció en su artículo 175, que *“las municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar*

en vigor, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución". Además, en su artículo 184 señaló que le corresponde al ente contralor *"examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación"*. Con ese propósito la Contraloría General de la República, emitió las "Normas Técnicas sobre Presupuesto Público", las cuales regulan el proceso presupuestario de la administración pública y por ende de la municipalidad de Atenas.⁴⁵⁹ Empezando en el año 2001, el ente contralor puso en marcha un sistema de evaluación del proceso de gestión municipal y en particular de la gestión presupuestaria, cuyos informes fueron publicados bajo el título de "Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales".⁴⁶⁰

Esta sección sobre la gestión presupuestaria de la municipalidad de Atenas presenta en primer lugar, una caracterización sucinta de la organización responsable por la gestión financiero-presupuestaria de la municipalidad y de su ubicación institucional en la organización general de la municipalidad. En segundo lugar, analiza el proceso financiero-presupuestario de la municipalidad desde la perspectiva de la Contraloría General de la República, con referencia a los informes de evaluación de gestión municipal del ente contralor correspondientes al período 2001-2018.

Finalmente, la gestión financiero-presupuestaria de la municipalidad de Atenas se analiza con referencia a los informes y estadísticas de su departamento de presupuesto en relación con el período 2015-2020. Este análisis describe la tendencia del gasto de la municipalidad de Atenas y su financiamiento durante este quinquenio, lo cual permite mostrar el impacto de las reformas municipales que comprenden el Código Municipal de 1998 y reformas conexas, así como la transferencia del impuesto de los combustibles en el año 2017, sobre la gestión local.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ CGR. Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, N° 1. 2012, DC-DFOE. La Gaceta N° 64. Alcance Digital N° 39. Marzo 29, 2012. El Considerando N° 9 de las Normas Técnicas señala *"que el artículo 91 del Código Municipal, Ley N° 7794 establece que las municipalidades deben acordar el presupuesto ordinario que regirá cada año utilizando la técnica presupuestaria recomendada por la Contraloría General de la República"*, página 9. Este cuerpo normativo señala además en páginas 15-16, las normas del proceso presupuestario que deben seguir las municipalidades en cumplimiento de la legislación vigente.

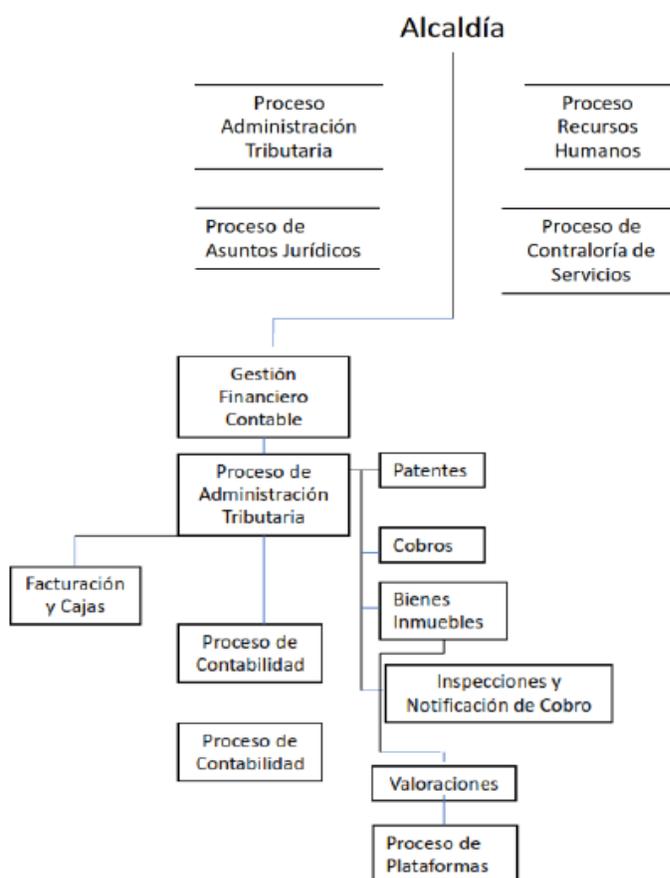
⁴⁶⁰ El ente contralor señaló en su segundo informe, que estos informes tienen el propósito de *"informar a la ciudadanía sobre la gestión realizada por los gobiernos locales en materia de planificación, procesos de elección popular de los alcaldes municipales y participación ciudadana, gestión financiero-presupuestaria, planificación urbana y el Índice de Gestión Financiero-Presupuestaria de los gobiernos locales"*. CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Segundo Informe 2005, página xi.

⁴⁶¹ Este análisis se fundamenta en el análisis de los seis informes presupuestarios y financieros elaborados por el Departamento de Presupuesto de la Municipalidad de Atenas para el período 2015-2020. El Lic. Jorge Rodríguez Montero, Jefe de Presupuesto facilitó el uso de la base Excel de informes presupuestarios de este período para los propósitos de este estudio.

3.7.1. La Organización Presupuestaria de la Municipalidad de Atenas

La división de gestión financiera contable de la municipalidad de Atenas incluye cuatro procesos y sus respectivos departamentos: administración tributaria (patentes, cobros, inmuebles, inspecciones y notificaciones, valoraciones y plataforma de servicio); tesorería (facturación y cajas); contabilidad y presupuesto. El organigrama correspondiente a la gestión financiero-contable de la municipalidad⁴⁶² se presenta a continuación:

Figura 6. Organigrama de la gestión financiero-contable de la municipalidad de Atenas.



Fuente: Municipalidad de Atenas, página web.

Los procesos de formulación y ejecución presupuestaria son responsabilidad directa de los departamentos de Planificación y de Presupuesto, los cuales dependen directamente del alcalde municipal y tienen el propósito de apoyar el empleo de los recursos municipales en el marco de la legislación pertinente para el cumplimiento de las necesidades locales de la

⁴⁶² El organigrama de la gestión financiero-contable fue diseñado por el programador Andrés Espinoza y corresponde al organigrama presentado en la página web de la municipalidad de Atenas.

comunidad ateniense. En el cumplimiento de estas competencias son apoyados por los departamentos de Contabilidad, Tesorería, Patentes, Bienes Inmuebles, Control Fiscal y el departamento de Cobros.

La organización municipal de Atenas considera como departamentos de la gestión financiero contable a las siguientes unidades administrativas: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Patentes, Bienes e Inmuebles, Control Fiscal y Urbano, y Cobros. El personal responsable por la gestión financiero-contable incluye al Lic. Jorge Rodríguez Montero como su director y a los siguientes funcionarios: Jorge Rodríguez, jefe de Presupuesto; Guillermo Sandoval, Contador Municipal, Melvin Lobo Alfaro, jefe de Tesorería, Jimmy Rojas Chavarría Jefe de Patentes; Yesenia Sequeira Aguilar, Jefe Bienes Inmuebles; Damaris Villegas Cortés, Jefe de Control Fiscal; y Yorleny González Alpízar, Jefe de Cobros. Xinia Barrantes Obando es jefe de Caja.

3.7.2. La Gestión Presupuestaria Municipal de Atenas en los Informes de la Contraloría General de la República, 2001-2018

La gestión presupuestaria municipal es un proceso regulado por la ley N° 7428, la cual en su artículo dieciocho establece que le corresponde al ente contralor la aprobación de “*los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la administración descentralizada*”⁴⁶³, indicando además que los presupuestos públicos deben ejecutar la programación presupuestaria de conformidad con las disposiciones legales y técnicas. En ese contexto, los departamentos de planificación y presupuesto de la municipalidad de Atenas formulan y ejecutan el proceso de presupuestación, el cual es evaluado a posteriori por el ente contralor. La información presupuestaria de la municipalidad de Atenas analizada en esta sección corresponde al período 2000-2020.

Este análisis se presenta en dos apartados: primero, la gestión municipal incluyendo una interpretación del Índice de Gestión Financiero y Presupuestario (IGFP) presentado por el ente contralor en sus informes de los años 2001, 2005 y 2009; y segundo la gestión presupuestaria de la municipalidad considerando el Índice de Gestión Municipal (IGM) en relación con el período 2010-2018.

⁴⁶³ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428, publicada en La Gaceta N° 210 de 4 de noviembre de 1994.

3.7.2.1 La gestión presupuestaria en el período 2001-2009. El Índice de Gestión Presupuestaria y Financiera Municipal (IGPF).

El gasto ejecutado por la municipalidad ateniense aumentó de 171 millones corrientes en el año 2001 a 684 millones en el 2009 y su evolución mostró un extraordinario crecimiento de un 19% durante este período, lo cual explica el aumento del gasto per cápita que pasó de 7.603 colones a 27.200 colones en ese mismo período. En la tabla siguiente se presenta esa información sobre los gastos ejecutados, así como de indicadores relacionados para los años 2001, 2005 y 2009. Es de especial relevancia destacar que ese aumento del gasto municipal le permitió a la municipalidad ampliar su escala de operación de servicios locales lo cual se manifestó en una duplicación de sus funcionarios para el año 2009 (60 funcionarios). Esa situación ocurrió en el contexto de un pequeño aumento de un 1,4% de su población, la cual pasó de 22.479 habitantes en el 2001 a 25.160 personas en el año 2009, lo cual incidió en un crecimiento muy importante del gasto municipal por habitante en ese período. Conviene señalar que el crecimiento extraordinario del gasto de la municipalidad ateniense de este período, se enmarcó en un rápido crecimiento del gasto del régimen municipal costarricense como resultado de las reformas aprobadas por la política de descentralización y fortalecimiento municipal.⁴⁶⁴

Tabla 81. Municipalidad de Atenas. Gastos ejecutados y su estructura y otros indicadores para los años 2001, 2005 y 2009 (millones de colones).

Indicadores	Informe CGR-2001		Informe CGR-2005		Informe CGR-2009	
	Millones	En %	Millones	En %	Millones	En %
Ingresos Recaudados	225,0		379,0		820,0	
Gastos ejecutados	170,9	100,0 %	302,9	100,0 %	684,4	100,0 %
Administrativos	38,1	22,3 %	88,7	29,2 %	142,7	20,9 %
Capital	83,0	48,6 %	123,6	40,8 %	247,4	36,2 %
Servicios comunitarios	40,5	23,7 %	71,6	23,6 %	247,6	36,2 %
Servicio deuda	4,8	2,8 %	1,8	0,6 %	0	0
Otros	(4,5)	2,6 %	(17,2)	5,8 %	(46,7)	6,7 %
Gasto como % ingresos	---	76,0 %	---	79,9 %	---	83,5 %
Superávit como % de los ingresos	---	35,9 %	---	15,5 %	---	1,0 %

⁴⁶⁴ El gasto del régimen municipal costarricense creció en términos reales un 8,4% durante el período 2002-2014, crecimiento que fue casi el doble al experimentado por el Producto Interno Bruto real (4,7%) respectivamente y similar al de los ingresos corrientes municipales del país (8,3%).

Indicadores	Informe CGR-2001		Informe CGR-2005		Informe CGR-2009	
	Millones	En %	Millones	En %	Millones	En %
Súper Específico como % de los Ingresos	---	25,0 %	---	15,5 %	---	16,4 %
Morosidad y % del monto puesto al cobro	56,4	41,7 % cobro	87,1	33,4 % cobro	93,0	17,1 % cobro
Gastos por habitante y posición en el régimen municipal	7.603	Posición 64	13.475	Posición 74	27.200	Posición 72
Gastos en servicios por habitante y posición régimen municipal	1.802	71	3.186	71	9.842	62
Población del cantón de Atenas	22.479		22.479		25.160	

Nota: Datos de población de los informes de la CGR para cada año.

Fuente: CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales 2001, 2005 y 2008. Anexos Estadísticos.

Se destaca de manera particular el extraordinario aumento en el gasto de servicios comunitarios a los atenienses, el cual pasó de 40 millones en el año 2001 a 247 millones en el 2009. Este aumento se explica por el elevado crecimiento de un 20% anual promedio de los ingresos propios de la municipalidad, los cuales aumentaron de 101 millones en el 2001 a 483 millones en el año 2009 y que resultó de las reformas del fortalecimiento municipal aprobadas a nivel nacional.

La tabla siguiente muestra información del ente contralor sobre los ingresos y su composición para la municipalidad de Atenas para los años 2001, 2005 y 2009. El crecimiento promedio de los ingresos presupuestados fue de un 18% para el período 2001-2009, sin embargo, los ingresos recaudados lo hicieron a un 17% al pasar de 225 millones a 820 millones respectivamente.

Tabla 82. Municipalidad de Atenas. Ingresos recaudados y su estructura y otros indicadores, 2001, 2005 y 2009. (Millones de colones).

Indicadores	Año 2001		Año 2005		Año 2009	
	Millones	En %	Millones	En %	Millones	En %
Ingresos Totales Recaudados	225,4	100,0 %	378,8	100,0 %	819,6 ¹	100,0 %
-Ingresos Propios	100,7	44,7 %	206,9	54,6 %	482,9	58,9 %
-Ingresos por Deuda	5,0	2,2 %	0,0	0,0 %	88,4	10,8 %
-Recursos Vig. Previas	---		---		110,3	13,5 %

Indicadores	Año 2001		Año 2005		Año 2009	
	Millones	En %	Millones	En %	Millones	En %
-Superávit	80,9	35,9 %	---		8,6	1,1 %
-Otros	38,8	17,2 %	171,9	45,4 %	129,4	15,7 %
Impuesto Bienes Inmuebles (millones)	19,6		66,9		160,0	
Ingresos recaudados por habitante ²	10.027		16.849		32.577	
Impuestos a las propiedades por unidad habitacional	3.050		10.412		24.903	

Fuente: CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales 2001, 2005 y 2008. Anexos Estadísticos.

En ese contexto, los ingresos de la municipalidad más que se triplicaron durante este mismo período, lo cual se explica por el efecto directo de las reformas de la descentralización y fortalecimiento municipal. Esas reformas incluyeron la aprobación del impuesto sobre bienes inmuebles (1997), el nuevo Código Municipal de 1998, así como la racionalización de las partidas específicas (Ley 7755 de 1998). Ello permitió que los ingresos propios de la municipalidad de Atenas, más que se duplicaran en el período 2001-2005, lo cual se repitió en el período subsiguiente 2005-2009. Las cifras del ente contralor señalan que los ingresos propios de la municipalidad aumentaron de 101 millones de colones en el 2001 a 207 millones en el 2005 y a 483 millones en el 2009, lo cual se debió principalmente, al aumento en las recaudaciones del impuesto sobre los bienes inmobiliarios al pasar de 20 millones a 160 millones durante este breve período de 8 años.

Los ingresos de la municipalidad por concepto de endeudamiento fueron de 5 millones en el año 2001, lo cual parece extraño pues ese mismo año mostró un superávit de 81 millones de colones. De igual manera, en el año 2009 su endeudamiento fue de 88,4 millones teniendo recursos de vigencias previas por 110 millones respectivamente. A pesar de ello, puede afirmarse que la municipalidad utilizó el recurso del endeudamiento en forma muy limitada. Si conviene señalar que los ingresos totales recaudados por habitante se triplicaron a lo largo de este decenio al pasar de 10.027 colones en el 2001 a 32.577 en el año 2009. A un nivel más específico, los impuestos a la propiedad por unidad habitacional se multiplicaron por ocho veces y aumentaron desde 3.050 colones a 24.903 en ese período, lo cual significa que la carga tributaria de los atenienses aumentó de manera importante para hacerle frente a una municipalidad que expandió sus servicios a lo largo de este período.

La Contraloría General de la República en su informe municipal del período 2001 presentó un ordenamiento del régimen municipal costarricense en base al Índice de Gestión Presupuestaria y Financiera (IGPF),⁴⁶⁵ el cual consideró un conjunto de indicadores propios de la administración presupuestaria de las municipalidades y de un número limitado de indicadores cantonales. Este primer informe presentó por vez primera, los resultados del índice de gestión financiero-presupuestaria para el régimen municipal y la municipalidad de Atenas ocupó la posición 59 de los gobiernos locales del país. Esa posición se asoció con un presupuesto ejecutado de ₡171 millones que representó un 0,4% del gasto del régimen municipal y de un gasto por habitante de ₡ 7.603 colones en el período 2001.⁴⁶⁶

Interesa señalar que el ente contralor en este primer informe de evaluación determinó la presencia de tres áreas críticas de la gestión financiero-presupuestaria de las municipalidades del país y que incluyen a la municipalidad de Atenas para el año 2001. Esas áreas de interés en la evaluación del ente contralor, son las siguientes: primero, en promedio las municipalidades no contaban para esa fecha con capacidades institucionales para ofrecer *“servicios de calidad y un desarrollo armónico y sostenido”* para los ciudadanos domiciliados en sus cantones. Segundo, se estimó que la mayoría de las municipalidades carecían de diagnósticos sobre las necesidades reales de sus comunidades. Finalmente, y como un elemento agravante, el ente contralor señaló que los presupuestos municipales eran por lo general *“listas de intenciones que no se vinculan con la realidad financiera y presupuestaria”*, para la ejecución de sus responsabilidades como gobiernos locales.⁴⁶⁷

En su cuarto informe municipal del período 2008, el ente contralor presentó una clasificación del régimen municipal en cuatro grupos (A, B, C, D). Esta tipología definió esos grupos de municipalidades *“a partir del monto del presupuesto definitivo”* de cada municipalidad.⁴⁶⁸ De manera particular esa tipología agrupó a las municipalidades en los siguientes rangos presupuestarios, a saber: grupo A con 22 municipalidades (3.787- 44.500

⁴⁶⁵ Este índice fue definido como *“la suma del resultado ponderado de cada uno de los indicadores citados en los puntos anteriores, se obtiene un índice el cual se denominará de gestión, y se genera un posicionamiento (ranking) de las municipalidades y concejos municipales de distrito”*. CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Informe DFOE-SM-233/2002, página 29.

⁴⁶⁶ Ibid, Anexos 32, 14 y 18

⁴⁶⁷ CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales 2001, página 1

⁴⁶⁸ CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Período 2008, páginas 96 y 97. La Contraloría General de la República presentó en este informe los resultados del IGPF de acuerdo con la clasificación de cuatro grupos A,B,C y D.. Se señala en este informe, que *“esos grupos se conformaron con la metodología de cuartiles y se complementó con información relativa a kilómetros cuadrados y población de cada cantón, así como la posición en los índices de desarrollo social (IDS) e índice de rezago social (IRS)”* ; indicando además que la finalidad de la tipología municipal era la de visualizar *“el logro obtenido por cada gobierno local comparada con otros que administraron recursos similares, pero sin dejar de lado las particularidades de cada territorio, como su tamaño, población y condiciones socioeconómicas.”*

millones); grupo B con 21 municipalidades (1.882- 3.787 millones); grupo C con 21 municipalidades (1.124- 1.882 millones); y el grupo D formado por 13 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito en el rango presupuestario de 102- 1.124 millones. La municipalidad de Atenas formó parte del grupo D junto con las siguientes municipalidades: Hojancha, San Isidro, San Pablo, Jiménez, Valverde Vega, Alfaro Ruiz, Acosta, Dota, San Mateo, Turrubares, Alvarado, León Cortés y Guatuso.⁴⁶⁹

La información de la tabla siguiente presenta información sobre el presupuesto promedio de los cuatro grupos del régimen municipal para el período 2009. En forma específica señala que las municipalidades del grupo D cuyo presupuesto está en el rango de 201 - 1.270 millones presentan un promedio de presupuesto de 959 millones y que esta agrupación incluye a la municipalidad de Atenas cuyo presupuesto fue de 868 millones en este año.⁴⁷⁰ Interesa señalar que el tamaño presupuestario del grupo D estimado por su promedio representó un 11% del presupuesto promedio del grupo A (9.030 millones), un 33% del presupuesto promedio del grupo B (2.922 millones) y un 0,6% del presupuesto promedio del grupo C (1.640 millones). La municipalidad de Atenas presentó en este mismo año, un presupuesto que fue ligeramente inferior al presupuesto promedio de 959 millones que correspondió al grupo D.

Tabla 83. CGR. Tipología municipal según rango presupuestario, el presupuesto promedio de cada grupo y el presupuesto de la municipalidad de Atenas, 2009 (millones de colones).

Tipología		Rango Presupuestario (millones de ¢)		
Grupo	Número Municipalidades	Desde - Hasta	Presupuesto ejecutado promedio	Presupuesto Municipalidad de Atenas
A	22	4.053,6 - 50.762,7	9.030,3	
B	22	2.004,5 - 4.053,6	2.922,3	
C	22	1.270,1 - 2.004,5	1.639,8	
D	22	201,2 - 1.270,1	958,8	868,1

Nota: El promedio presupuestario del grupo D corresponde únicamente a las 14 municipalidades de este grupo.

Fuente: CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2009. Quinto Informe. Agosto, 2010, cuadro N° 38, página 108.

⁴⁶⁹ Las municipalidades que forman el entorno inmediato de Atenas en la región occidental del GAM (Alajuela, Grecia, Palmares y Naranjo) no fueron incluidas en este grupo. Los Concejos Municipales de Distrito reportados por el ente contralor en este informe, son los siguientes: Cóbano, Colorado, Monteverde, Paquera, Lepanto, Tucurrique, Cervantes y Peñas Blancas. Op.Cit, cuadro 1.48, página 101

⁴⁷⁰ CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Período 2009. Quinto Informe 2010, cuadro 38 y página 108.

De conformidad con esta información, la municipalidad de Atenas reportó un gasto ejecutado de 868 millones de colones y una planilla de 60 funcionarios, lo cual le permitió atender una población de 25.160 personas localizadas en 6.425 unidades habitacionales del cantón ateniense. Ese posicionamiento presupuestario puede ser evaluado en relación con la municipalidad de Alajuela, la segunda organización de mayor presupuesto del grupo A y colindante con la municipalidad ateniense, la cual ejecutó un presupuesto de 19.363 millones⁴⁷¹ con una planilla de 541 funcionarios atendiendo una población de 257.382 personas y 59.936 unidades habitacionales en el año 2009. Su presupuesto fue aproximadamente 22 veces mayor que el presupuesto de la municipalidad ateniense, ello a pesar de que su población fue apenas diez veces más grande que la población del cantón de Atenas.

El ente contralor explica estas diferencias entre municipalidades para el año 2009 empleando el índice de gestión financiera y presupuestaria (IGFP), el cual mide la excelencia de buenas prácticas financieras y presupuestaria con 100 puntos, alcanzando Atenas la posición 31^o en el ranking municipal del año 2009, situación que contrasta con la posición 48^{ava} de Alajuela, respectivamente.⁴⁷² El IGFP estimado por el ente contralor para este período, muestra que hubo un aumento importante en la eficacia de la municipalidad de Atenas en el manejo de sus recursos presupuestarios, pues su posición en el ranking municipal del país mejoró al pasar de ocupar la posición 59 en el 2001 a la posición 31 en el 2009 respectivamente, de lo cual se infiere que la municipalidad de Atenas presenta una capacidad de gestión que está entre las mejores treinta y una municipalidades del país al final de este primer decenio.

3.7.2.2 La Gestión Presupuestaria en el Período 2010-2014. El Índice de Gestión Municipal

La Contraloría General de la República en su informe Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2010 incorporó un cambio significativo en su metodología de evaluación de la gestión del régimen municipal costarricense.⁴⁷³ Ese cambio representó la implementación de un nuevo índice definido por el ente contralor como el

⁴⁷¹ La municipalidad de San José con un presupuesto ejecutado de ₡50.762 millones es la municipalidad con el mayor presupuesto del país según información del ente contralor para el año 2009.

⁴⁷² CGR. Quinto Informe 2009, cuadro N°37, página 99.

⁴⁷³ CGR. informe Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2010. DFOE DL-IF-17-2011. Sexto Informe, agosto 2011. El ente contralor señala que empezando en el año 2008 se desarrolló el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM), lo cual permitió la formulación del Índice de Gestión Municipal. Este índice integra información del régimen municipal costarricense a partir de 60 indicadores y cinco ejes (desarrollo y gestión institucional; planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; gestión de desarrollo ambiental; gestión de servicios económicos y; gestión de servicios sociales). Ver el Resumen Ejecutivo del Informe de la CGR 2010 en página xi,

Índice de Gestión Municipal (IGM), el cual tenía el propósito de analizar y promover mejoras en la gestión del régimen municipal costarricense a lo largo del segundo decenio del siglo veintiuno.⁴⁷⁴ El ente contralor incorporó este índice de gestión municipal en sus nueve informes correspondientes al período 2010-2018.

La siguiente tabla presenta información para la municipalidad de Atenas con referencia a su gasto ejecutado y resultados del índice de gestión municipal presentados por la Contraloría General de la República para el quinquenio 2010-2014

Tabla 84. Municipalidad de Atenas. Gasto Ejecutado, la Ejecución % de Recursos de la Red Vial, el IGM Institucional y el IGM Financiero, 2010-2014.

	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto ejecutado en millones colones	793,3	837,2	1.032,5	984,9	1.054 ³
Porcentaje de ejecución de los recursos de la red vial cantonal	n.d	100%	45%	73%	65%
Índice Gestión Municipal (puntos)	100	100	100	100	100
IGM promedio régimen municipal	47	50	55	56	59
IGM Municipalidad de Atenas	48	58	52	58	63
Ejes del IGM de municipalidad de Atenas:					
▪ Desarrollo y Gestión Institucional	45	77	74	78	73
▪ Planificación, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas	43	50	38	50	56
▪ Desarrollo Ambiental	55	28	39	40	67
▪ Servicios económicos	49	83	61	73	65
▪ Servicios Sociales	45	52	39	44	45
▪ Subíndice Gestión Financiera	67	70	68	67	63

Fuente: CGR. Informes Municipales del período 2010-2014. Sistema Digital de Información sobre Planes y Presupuestos. Noviembre 28, 2021.

En ese contexto, el gasto de la municipalidad de Atenas mostró un crecimiento de un 7%, al pasar de 793,3 millones en el año 2010 a 1.054 millones en el año 2014. Ese crecimiento del gasto municipal durante el período 2010-2014 fue sustancialmente menor al crecimiento observado por el gasto de esta municipalidad en el período anterior 2001-2009, que fue de un 19% respectivamente. Además, el crecimiento del gasto de la municipalidad de Atenas fue inferior al crecimiento del gasto del régimen municipal del país, el cual creció a un 19% durante este mismo período (2010-2014). Esta información permite destacar el buen desempeño de la municipalidad en lo relativo al eje de desarrollo y gestión institucional, el cual se refiere a *“la gestión realizada en el proceso administrativo, específicamente en gestión financiera y presupuestaria, control interno, contratación*

⁴⁷⁴ Ibid, página xi

administrativa, sistemas de información y recursos humanos".⁴⁷⁵ Los resultados de este eje del IGM muestran que es el área de mayor fortaleza de la municipalidad de Atenas. A un nivel de mayor especificidad el IGM mostró resultados favorables para la municipalidad de Atenas en las áreas de gestión institucional y financiera, así como en la prestación de sus servicios comunitarios y el área ambiental.

La municipalidad de Atenas presentó menores índices en las áreas de *"planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas"* así como en la provisión de *"servicios sociales"*, lo cual significa que son áreas de la gestión a los cuales el Concejo Municipal debe ponerles atención.⁴⁷⁶ Interesa señalar que el ente contralor calificó en forma positiva la gestión financiera de la municipalidad de Atenas. El índice de gestión financiera fue calificado en el rango de 63-70 puntos a lo largo de este quinquenio, lo cual representó el puntaje mayor alcanzado por la municipalidad de Atenas en este período.

3.7.2.3 La Gestión Presupuestaria en el Período 2015-2018. El Índice de Gestión Municipal

Este período reviste una especial trascendencia para el régimen municipal dado que en la administración Solís Rivera se aprobó la "Primera Ley Especial N° 9329 para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal" con fecha 13 de octubre del 2015. Esa ley estableció en su artículo primero el propósito de *"transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley N° 5060, Ley General de Caminos Públicos de 22 de agosto de 1972"*. La reforma tuvo el efecto de asignarle a la municipalidad de Atenas la competencia de la red vial cantonal y de transferirle recursos provenientes del impuesto a los combustibles a partir del año 2016 para atender esa competencia local.⁴⁷⁷

La tabla siguiente muestra información sobre las finanzas de la municipalidad de Atenas, así como para el IGM de la municipalidad y el subíndice de gestión institucional para el período 2015-2018. Además, presenta información para el gasto ejecutado por la municipalidad en lo relativo a la red vial cantonal para los años 2015 y 2018 según lo estableció la Ley Especial

⁴⁷⁵ CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2010, página 17.

⁴⁷⁶ El ente contralor tiene el propósito de que el Concejo Municipal analice estos resultados de los diferentes índices de la gestión institucional y pueda iniciar un proceso de revisión y corrección de los problemas detectados.

⁴⁷⁷ Ley Especial N° 9329 para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Especial de la Red Vial Cantonal. Octubre 15, 2015. Esta ley estableció los siguientes mandatos: primero, una transferencia de un 48,6% de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles para el Ministerio de Hacienda. Segundo, de ese monto de recursos estableció la siguiente distribución institucional: CONAVI (red vial nacional), un 21,75%; régimen municipal (red vial cantonal), un 22,25%; así como otras transferencias a instituciones gubernamentales.

N° 9329 de 13 de octubre de 2015. Esa información muestra que los ingresos de la municipalidad de Atenas experimentaron un crecimiento promedio de un 12% durante el cuatrienio 2015-2018 y alcanzaron el monto de 2.949,2 millones en el año 2018. Los gastos ejecutados crecieron en mayor proporción (30%) y fueron de 2.435,5 millones en ese mismo año y ese desempeño del gasto se asoció a una disminución del superávit libre en aproximadamente 400 millones, siendo de 385,5 millones en el año 2018.

Tabla 85. Municipalidad de Atenas. Indicadores Presupuestarios y Resultados del Índice de Gestión Municipal de Atenas. Período 2015-2018 (millones de colones).

Indicadores presupuestarios	2015	2016	2017	2018
Ingresos	2.102,2	2.490,2	2.750,7	2.949,2
Gastos	1.089,3	1.278,3	2.022,9	2.435,5
Superávit libre	784,8	419,6	551,2	385,5
Superávit Específico	333,3	349,8	264,5	128,2
Gasto administrativo	n.d	435,3	654,9	n.d
Gasto servicios	n.d	502,5	565,8	n.d
Gastos Capital	n.d	177,5	588,4	n.d
Recursos gestión vial				
-Destinados	155,3 (100%)	n.d	n.d	n.d
-Gastados	98,3 (63%)	n.d	n.d	760,7
Índice Gestión Municipal (IGM)	66,1	58,2	62,3	63,9
IGM área de gestión institucional	77,4	73,9	81,0	81,9

Nota: (n.d) no disponible en los informes respectivos.

Fuente: CGR Informes Municipales del período 2015-2018, Anexos de municipalidades.

La municipalidad de Atenas presentó durante este período un desempeño irregular en su índice de gestión municipal: 66 puntos en el año 2015; 58 puntos en el año 2016; 62 puntos en el año 2017 y finalmente, 64 puntos en el año 2018, para un IGM promedio de 62,5 puntos para el período 2015-2018. El IGM promedio del régimen municipal fue estimado en 63 puntos para el bienio 2017-2018 de lo cual se infiere que la municipalidad de Atenas mostró un desempeño similar al promedio nacional. A nivel de los ejes de gestión del IGM, la municipalidad de Atenas mantuvo al IGM institucional como el de mayor puntaje con un promedio de 79 puntos en el período 2015-2018.

Finalmente, es conveniente comentar que las publicaciones del ente contralor sobre la gestión municipal finalizaron con el décimo cuarto informe correspondiente al año 2018. Es posible que debido a la crisis institucional generada por la pandemia del Covid a partir del mes de febrero del año 2020, la misma haya tenido un efecto directo en la recolección de la información municipal requerida para la estimación del índice de gestión municipal

(IGM) para los años 2020 y 2021. Esa situación limitó este análisis sobre la gestión de la municipalidad de Atenas en esos años.

3.7.3. Las finanzas de la municipalidad de Atenas desde la perspectiva institucional de su Departamento de Presupuesto

La gestión financiero-presupuestaria de la Municipalidad de Atenas descansa en los trabajos de su departamento de planificación y el departamento de presupuesto. El primero es responsable por la formulación de los planes institucionales incluyendo la programación presupuestaria. A su vez, el departamento de presupuesto es responsable por apoyar la formulación de la programación presupuestaria, así como la ejecución presupuestaria y presentar los informes presupuestarios y financieros a la Alcaldía y el Concejo Municipal. El análisis de las finanzas de la municipalidad de Atenas que se presenta en esta sección se fundamenta en la información del modelo presupuestario electrónico institucional que administra el departamento de presupuesto.⁴⁷⁸ En primer lugar, presenta los montos de ingresos y gastos presupuestados y ejecutados de la municipalidad de Atenas y de sus relaciones para el período 2015-2020. Segundo, analiza la evolución del gasto municipal y su estructura a lo largo de ese mismo período.

3.7.3.1. Evolución de las finanzas municipales en el período 2015-2021

La información de la tabla siguiente muestra que el gasto de la municipalidad de Atenas experimentó un aumento importante durante el período 2015-2019. Ese crecimiento fue de un 7% durante este quinquenio al pasar de 1.089 millones en el 2015 a 2.069 millones en el año 2019, aun cuando fue ligeramente menor (6,6%) en el año 2020 por los efectos iniciales de la pandemia. Sin embargo, los efectos más significativos de la pandemia ocurrieron en el año 2021 cuando el gasto municipal disminuyó a 1.276 millones para una reducción de un 42%, una situación que no había ocurrido a lo largo del siglo veintiuno. Ello representó el efecto de la pandemia sobre el presupuesto municipal de los años 2020 y 2021, al contraer la actividad comercial del cantón de Atenas con un cierre importante de negocios y de reducción de los procesos productivos locales.

⁴⁷⁸ El modelo presupuestario electrónico es administrado por el personal del Departamento de Presupuesto de la municipalidad de Atenas. El modelo presenta 21 hojas excel: ingresos, egresos, ingresos-egresos, liquidación preliminar, préstamos, estructura organizacional, endeudamiento, cumplimiento de metas, información para indicadores de gestión financiera presupuestaria; así como otros indicadores de uso interno. Los cuadros presentados en este análisis incluyen la información estadística tal como fue presentada por el modelo electrónico y sólo en algunos casos se incorporaron comentarios menores que se señalaron en los cuadros respectivamente.

Tabla 86. Municipalidad de Atenas. Ingresos y Gastos Presupuestados y Ejecutados, 2015-2020 (millones colones).

Indicadores	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos ejecutados	1.388	1.723	2.751	2.918	2.832	2.468	1.796
Gastos Ejecutados	1.089	1.273	1.622	2.113	2.069	2.206	1.276
Superávit	299	451	1.129	805	762	263	520
Gasto Presupuestado	1.908	2.203	2.567	2.901	2.911	2.720	2.611
Gasto Ejecutado	1.089	1.273	1.622	2.113	2.069	2.206	1.276
Disponibile	819	931	945	788	841	515	1.335
Gasto ejecutado como % de los Ingresos ejecutados	78%	74%	59%	72%	73%	89%	71%
Gasto ejecutado como % del gasto presupuestado	57%	58%	63%	73%	71%	81%	49%

Fuente: CGR. Municipalidad de Atenas. Montos de ingresos y egresos presupuestados y ejecutados, 2015-2021, CGR-Página Web. Información Presupuestaria de la municipalidad de Atenas

Esa información también muestra los siguientes aspectos relevantes de la gestión presupuestaria de la municipalidad de Atenas:

- Primero, el gasto ejecutado siempre fue inferior a los ingresos ejecutados, siendo en promedio de un 73% a lo largo del período 2015-2021. Sin embargo, el año 2017 mostró un porcentaje muy bajo de un 59%, lo cual se explica por el crecimiento extraordinario de los ingresos, estimada en un 60%. Este aumento de los ingresos correspondió en lo principal a la transferencia de 508 millones autorizada por la Ley N° 9329 de octubre del 2015 para financiar el mantenimiento de la red vial del cantón ateniense.⁴⁷⁹
- Segundo, de igual manera el gasto ejecutado representó un 64,5% del gasto presupuestado durante el período 2015-2021. En el año 2019, ese porcentaje fue de un 71% y aumentó a un 81% en el año 2020. Sin embargo, los efectos de la pandemia disminuyeron ese porcentaje a un 49% durante el año 2021
- Tercero, durante el primer año de la pandemia en el 2020, el gasto presupuestado disminuyó en un 6% y se situó en 2.720 millones, situación que se mantuvo para el año 2021 cuando esa disminución fue de un 4% y el gasto presupuestario fue de 2.611 millones. Por el contrario, el gasto ejecutado aumentó en un 6,6% en el año 2020 para luego disminuir drásticamente en un 42% en el año 2021. El gasto ejecutado fue de 1.276 millones en el año 2021, similar al gasto ejecutado por la

⁴⁷⁹ La transferencia para el mantenimiento de la red vial ateniense fue de ¢330 millones en el año 2016 y de ¢152,4 millones en el año 2015 respectivamente. Departamento de Presupuesto, Municipalidad de Atenas. Primera Ley Especial N° 9329 para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal con fecha 13 de octubre del 2015

municipalidad de Atenas en el año 2016. Es posible que esta misma situación se haya presentado para un número importante de municipalidades del país.

El bajo nivel de ejecución presupuestaria de la municipalidad de Atenas constituyó un rasgo característico de su gestión durante el período 2015-2021. Sin embargo, debe aclararse que éste es un problema generalizado de las municipalidades, el cual fue interpretado por el ente contralor en su informe municipal del año 2018, señalándose que *“se presentan debilidades en cuanto a liquidación presupuestaria por un aumento en la acumulación de recursos en superávit libre y específicos, situación que se asocia a una menor capacidad de ejecución de estos recursos por parte de las corporaciones municipales”*.⁴⁸⁰

Una explicación alternativa y de tipo organizacional puede referirse al problema de escala que enfrentan las municipalidades con bajos presupuestos y cuyas responsabilidades en la provisión de servicios es la misma que tienen las municipalidades de mayor presupuesto pero que cuentan con organizaciones y recursos mayores. En consecuencia, municipalidades pequeñas como la ateniense están obligadas a diversificar sus recursos humanos y capacidad gerencial en muchos subprogramas y actividades con la dificultad de no poder alcanzar todas las metas propuestas que le encomienda su plan operativo y la legislación vigente.

3.7.3.2. El gasto y su estructura en la municipalidad de Atenas durante el período 2015-2020

El análisis que se presenta en esta sección corresponde al gasto municipal, su estructura y tendencias en el período 2015-2020, el cual se fundamenta en la información procesada a partir de los datos del modelo presupuestario de la institución ateniense. La tabla siguiente presenta un resumen de la información sobre la composición de los gastos ejecutados de la municipalidad de Atenas y de su estructura porcentual para el período 2015-2020.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ CGR. Índice de Gestión Municipal. Resultados del Período 2018. DFOE-DL-SGP, 2019, página 16

⁴⁸¹ Modelo Presupuestario Electrónico. Departamento de presupuesto, Municipalidad de Atenas.

Tabla 87. Municipalidad de Atenas. Estructura del Gasto Ejecutado, 2015-2020¹ (millones de colones).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Gasto municipal con detalle de programas</i>						
Total Gastos Reales	1.253,3	1.720,8	2.022,9	2.435,5	2.387,9	2.205,7 ¹
Dirección, Administración	505,4	660,4	654,9	732,9	1.088,6	780,2
Servicios Comunitarios	434,2	662,2	565,8	727,9	752,6	777,6
Inversiones	308,3	391,7	788,4	965,9	546,7	637,9
Partidas Específicas	5,4	6,5	13,8	8,8	----	----
<i>Estructura porcentual del gasto municipal</i>						
Total Gastos	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Dirección, Administración	40,3	38,4	32,3	30,1	45,6	35,4
Servicios Comunitarios	34,7	38,5	28,0	29,9	31,5	35,7
Inversiones	24,6	22,8	39,0	39,6	22,9	28,9
Partidas Específicas	0,4	0,4	0,7	0,4	----	----
<i>Tasas de crecimiento anual programas relevantes del presupuesto municipal</i>						
Dirección, Administración		30,7	-8	11,7	48,4	-28,3
Servicios Comunitarios		52,5	-14,5	28,6	3,4	3,3
Inversiones		27,3	101,5	22,5	-43,5	16,6

Notas: (1) incluye una partida de ajuste de 10 millones de colones.

Fuente: Dpto. de Presupuesto, Municipalidad de Atenas. Hoja Excel Egresos Reales 2015-2020.

Esa información muestra que el programa más importante de la municipalidad de Atenas es el que corresponde a la Dirección y la Administración, el cual considera dos situaciones particulares: primero, el Programa de Dirección y Administración fue de 505 millones en el presupuesto municipal del año 2015 y el mismo aumentó en un 9% durante el quinquenio siguiente llegando a ser de 780 millones en el año 2020; crecimiento que fue inferior al crecimiento del gasto total ejecutado por la municipalidad (12%) . Segundo, este programa representó en promedio un 37% del gasto total ejecutado por la municipalidad de Atenas durante el período 2015-2020. Esa tendencia estuvo afectada por un aumento importante en el año 2019 cuando ese porcentaje del gasto administrativo respecto al gasto total fue de un 45,6%.

El programa de servicios comunitarios es el segundo en importancia y representó un 33% del gasto ejecutado por la municipalidad de Atenas durante el período 2015-2020. Le sigue en orden de importancia el programa de inversiones con una participación promedio de un 30% en el presupuesto municipal de este período.

La tabla siguiente presenta información sobre los componentes del Programa de Dirección y Administración en el año 2020, con detalle de sus subprogramas (pagos por remuneraciones, servicios contratados, suministros, la compra de bienes duraderos y

transferencias), así como un detalle para las transferencias de la municipalidad a otras instituciones.

Tabla 88. Municipalidad de Atenas: Programa de Dirección y Administración y detalle de sus subprogramas y de las transferencias a instituciones locales, 2020 (millones de colones).

Programa Dirección y Administración		780,2	100,0 %
Remuneraciones		505,3	64,8 %
Servicios		75,4	9,7%
Suministros		8,0	1,0%
Compra bienes duraderos		67,2	8,6%
Transferencias corrientes a instituciones:	124,3	124,3	15,9%
-Junta Administrativa del Registro Nacional	12,5		
-Juntas de Educación	61,4		
-Comité Cantonal de Deportes	35,7		
-Consejo Nac. Personas con Discapacidad	5,3		
-Unión Nacional de Gobiernos Locales	4,1		
-CONAGEBIO y Fondo Parques Nacionales	0,24		
-Otras transferencias	5,1		

Fuente: Municipalidad de Atenas, departamento de Presupuesto, Modelo Electrónico Presupuestario, Formulario N° 5.

Esa información permite inferir que los pagos por concepto de remuneraciones representaron un 65% del total del presupuesto ejecutado por el programa administrativo seguido por las transferencias a instituciones con programas locales, con un 16% en el año 2020. Es importante señalar que la ley le impone a la municipalidad de Atenas ejecutar un subprograma de transferencias a instituciones con operaciones en el cantón ateniense, el cual representó un monto de 124,3 millones del presupuesto ejecutado en el año 2020. Sobre esto último, la municipalidad de Atenas le transfirió 61,4 millones a las Juntas de Educación del cantón así como 35,7 al Comité Cantonal de Deportes, transferencias que representaron un 78% del total de las transferencias corrientes de la municipalidad de Atenas a las instituciones locales.

Los pagos de la municipalidad de Atenas referidos al gasto en remuneraciones y número de plazas con detalle de sus tres programas sustantivos (dirección, servicios e inversiones) para el período 2015-2020 se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 89. Municipalidad de Atenas. Gasto en Remuneraciones y Plazas, 2015-2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Gasto en Remuneraciones (millones de colones)</i>						
Total Remuneraciones	645,0	709,6 ¹	836,9	925,1	1.053,6	1.107,0
Dirección, Administración	329,0	351,4	403,8	440,0	471,7	505,3
Servicios Comunitarios	237,4	277,6	337,3	371,1	436,2	450,4
Inversiones	78,6	80,6	95,8	114,0	145,7	151,3
<i>Estructura de las remuneraciones en porcentajes</i>						
Total remuneraciones en %	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dirección, Administración	51,0	49,5	48,2	47,6	44,8	45,6
Servicios	36,8	39,1	40,3	40,1	41,4	40,7
Inversiones	12,2	11,4	11,5	12,3	13,8	13,7
<i>Total de las plazas</i>						
Total de Plazas	71	72	83	86	102	102
Dirección, Administración	35	n.d	26	29	31	31
Servicios Comunitarios	26	n.d	47	47	60	60
Inversiones	10	n.d	10	10	11	11

Fuente: Municipalidad Atenas, Departamento de Presupuesto. Hoja Excel Anexos 5 y 7.

Para el año 2020, el gasto por concepto de remuneraciones de la municipalidad de Atenas fue de 1.107 millones de colones. El programa de administración representó un 46% del total presupuestado para pagos salariales de la municipalidad y alcanzó el monto de 505 millones. Le siguió en importancia el programa de servicios comunitarios con 450 millones, equivalente a un 41% del presupuesto de remuneraciones de la municipalidad. El programa de inversiones participó únicamente con un 14% en el presupuesto de pagos salariales en el año 2020 respectivamente

A un nivel de mayor detalle, los pagos por remuneraciones del programa de dirección y administración crecieron en un 9% a lo largo del período 2015-2020 y pasó de 329 millones en el 2015 a 505 millones en el 2020. Este programa incluye los pagos al Concejo Municipal, la alcaldía y personal de planta de la municipalidad y representó en promedio un 48% del gasto por concepto de remuneraciones de la municipalidad ateniense durante este período de seis años. Sin embargo, esa participación disminuyó de un promedio del 50% en el bienio 2015-2016 a un 45% en los años 2019 y 2020. El total de plazas de este programa no incluye a los miembros del Concejo Municipal ni de los Concejos de Distrito y se estimó en un total de 31 servidores en el bienio 2019-2020.

Las remuneraciones correspondientes al programa de Servicios Comunitarios mostraron un crecimiento de un 13% en el período 2015-2020, el cual fue mayor que el crecimiento experimentado por los pagos por remuneraciones del programa administrativo que fue de

un 9%. Estos pagos por remuneraciones del programa de servicios comunitarios representaron un total de 450,4 millones en el año 2020 y ello representó un 41% del total de las remuneraciones pagadas por la municipalidad de Atenas en ese mismo año. El rápido crecimiento de las remuneraciones del programa de servicios comunitarios fue el resultado de las reformas del Código Municipal de 1998 y la política de descentralización que aumentaron las competencias y responsabilidades municipales en la prestación de los servicios comunitarios de la municipalidad ateniense. La situación anterior se ejemplifica con el aumento de plazas en el período que pasó de 26 funcionarios en el 2015 a 60 servidores en el 2020 respectivamente.

El Programa de Inversiones participo en un promedio de 12% en el total de los pagos por remuneraciones de la municipalidad de Atenas en el período 2015-2020. Para el año 2020, los pagos por concepto de remuneraciones del programa de inversiones fueron de 151 millones, lo cual compara favorablemente con los pagos de sueldos realizados en el año 2015 (79 millones). Se puede concluir de estas tendencias del gasto por programas de la municipalidad de Atenas durante el período 2015-2020, que el programa de servicios comunitarios y el programa de inversiones mostraron elevadas tasas de crecimiento en este período.

La tabla siguiente presenta información sobre el gasto realizado por la municipalidad de Atenas en el cumplimiento de su competencia sustantiva. El gasto municipal en la provisión de servicios a la comunidad ateniense creció a una tasa promedio de un 12% a lo largo del período 2015-2020. De manera puntual, el gasto del programa de servicios fue de 787,6 millones en el año 2020⁴⁸² y representó un 36% del presupuesto ejecutado por la municipalidad en ese mismo año. Esta información presenta un detalle del gasto municipal para los doce servicios comunitarios de mayor importancia que la municipalidad ofrece a los atenienses con referencia al período 2015-2020:

Tabla 90. Municipalidad de Atenas. Presupuesto Real de Servicios Comunitarios.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Presupuesto de servicios comunitarios (millones colones)</i>						
Servicios Comunitarios ¹	456,7 ¹	503,5	543,1	676,9	755,9	787,6
Recolección de Basura	149,5	160,6	158,9	155,8	164,9	207,3
Desarrollo Urbano	66,1	78,1	103,8	112,4	115,5	127,1
Mantenimiento red vial	82,4	101,2	107,6	120,1	107,3	121,0

⁴⁸² El total presupuestario de este programa presenta pequeñas diferencias con el reportado en el cuadro "Estructura del Gasto Ejecutado, 2015-2020". La diferencia se explica debido a que el costo de cada servicio Incluye la amortización e intereses de préstamos realizados para su prestación.. Departamento de Presupuesto. Hoja Excel N° 2 sobre gastos.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Servicios Sociales	51,1	54,7	38,5	42,8	131,3	86,4
Mercado, Plazas, Ferias	35,2	32,5	37,6	55,5	70,0	61,4
Aseo Vías	32,5	30,7	34,6	36,0	38,4	39,5
Educación, cultura y deportes	0,1	15,8	23,8	48,8	43,4	31,1
Mantenimiento edificios	19,7	10,1	14,8	18,5	13,4	22,9
Cementerios	11,6	10,0	13,1	11,8	28,0	28,1
Parques, Obras Ornato	7,0	7,3	9,5	62,3	36,1	32,6
Protección Ambiental	0,5	0,5	0,9	6,4	3,5	7,0
Seguridad ciudadana					1,2	18,8
Otros servicios ²	1,0	2,0		6,5 ²	2,9	4,4
<i>Participación porcentual de los 6 servicios relevantes en el 2020 (más de 40 millones)</i>						
Presupuesto 6 Servicios	91,2 %	91,0 %	88,6 %	77,1 %	83,1 %	81,6 %
Recolección basura	32,7%	31,9%	29,3%	23,0%	21,8%	26,3%
Desarrollo urbano	14,5%	15,5%	19,1%	16,6%	15,3%	16,1%
Mantenimiento red vial	18,0%	20,1%	19,8%	17,7%	14,2%	15,4%
Servicios Sociales	11,2%	10,9%	7,1%	6,3%	17,4%	11,0%
Mercado, plazas y ferias	7,7%	6,5%	6,9%	8,2%	9,3%	7,8%
Aseo de vías públicas	7,1%	6,1%	6,4%	5,3%	5,1%	5,0%
<i>Participación porcentual de los servicios menores en el 2020, (4–39 millones)</i>						
Total de servicios menores	8,8 %	9,0 %	11,4 %	22,9 %	16,9 %	18,4 %

Notas: (1) El total presupuestario de este programa presenta pequeñas diferencias con el reportado en el cuadro “Estructura del Gasto Ejecutado, 2015-2020”. La diferencia se explica debido a que el costo de cada servicio incluye la amortización e intereses de préstamos realizados para su prestación. Ver nota de la hoja Excel N° 2, Gastos. (2) Servicios ocasionales y emergencias cantonales. 1 millón para estacionamientos y terminales en 2018; 2,9 millones para seguridad vial en 2019; emergencias cantonales, 1 millón en 2015, 2 millones en 2016, 5,5 millones en 2018; y 4,4 millones en el 2020.

Fuente: Hoja Excel Egresos Reales 2015-2020.

De especial importancia fue el año 2015, fecha en que la municipalidad empezó a ejecutar la competencia de la red vial cantonal con los recursos transferidos del Ministerio de Hacienda por concepto de su participación en la recaudación del impuesto a los combustibles. Más recientemente en el año 2019, la municipalidad puso en marcha el servicio de policía cantonal con recursos propios. Ello muestra el aumento de competencias y responsabilidades asumido por la municipalidad de Atenas durante este período, lo cual explica el elevado crecimiento del programa de servicios comunitarios ofrecido a la ciudadanía del cantón. La información de la tabla anterior presenta una separación del gasto ejecutado por la municipalidad considerando dos grupos de servicios comunitarios: primero, el gasto realizado en los seis servicios relevantes del presupuesto municipal; y segundo, el gasto total para los servicios menores ofrecidos por la municipalidad en el año 2020.

El grupo de seis servicios (recolección de basura, desarrollo urbano, red vial, sociales, mercado y aseo de vías públicas) presentan una dominancia presupuestaria, dado que su gasto representó un monto de 643 millones en el año 2020, equivalente a un 82% del presupuesto de servicios ejecutado por la municipalidad ateniense. Cada uno de estos servicios sobrepasó los 40 millones de colones de presupuesto de acuerdo con la información presupuestaria del año 2020. Tradicionalmente, las municipalidades se conocieron como los gobiernos locales que recogían la basura del pueblo, y que además limpiaban las vías públicas y administraban el mercado; situación que cambió en lo que va del siglo veintiuno con una gama mayor de servicios locales importantes para la comunidad, como lo muestra el caso ateniense. Las políticas nacionales de fortalecimiento municipal y descentralización parecen ser responsables del cambio de este paradigma y de haber aumentado el número de servicios de relevancia municipal.

El segundo grupo de servicios menores ofrecidos por la municipalidad de Atenas, incluye la administración de cementerios; la seguridad ciudadana, el cuidado de parques y obras de ornato; la protección ambiental; la administración de estacionamientos y terminales de buses; el apoyo local a instituciones educativas, la cultura y los deportes; el apoyo a la seguridad vial; y atención de emergencias cantonales.⁴⁸³ Este grupo de servicios menores presentó un presupuesto ejecutado de 144,9 millones, lo cual representó el 18% de los gastos correspondientes al programa de servicios comunitarios en el año 2020.

Debe señalarse como digresión particular pero relacionado con el análisis de los servicios comunitarios de la municipalidad de Atenas, la creación del “servicio integral de seguridad ciudadana y control vial” el cual fue incorporado como una nueva competencia municipal a fines del año 2019. El reglamento interno aprobado por el Concejo Municipal señaló en su artículo tercero que *“la PMA será dotada por la municipalidad de Atenas de los insumos necesarios para el cumplimiento oportuno de sus funciones, con base en un plan de adquisiciones paulatino y progresivo...así como de la ampliación de la cobertura del servicio...con estricto apego a las posibilidades de presupuesto de la Corporación Municipal”*. En su artículo 26, el reglamento señala que este servicio es *“una dependencia directa del Despacho de la Alcaldía”* y que la Comisión de Seguridad Cantonal bajo responsabilidad de la alcaldía sería responsable por la formulación y vigilancia de una política de seguridad ciudadana en el cantón. En concordancia con la decisión del Concejo

⁴⁸³ No se incluyó el servicio de mantenimiento de edificios públicos reportado en el presupuesto ejecutado por el programa de servicios comunitarios en el año 2020.

Municipal de crear este nuevo servicio comunitario, la municipalidad realizó un gasto de 1,2 millones en el año 2019 y 18,8 millones en el año 2020 respectivamente.⁴⁸⁴

Finalmente, es importante considerar la expansión del programa de inversiones municipales realizado durante el quinquenio 2015-2020 al pasar de un gasto ejecutado de 308 millones en el año 2015 a un total de 638 millones en el año 2020, representando un 29% del gasto municipal en este último año. El crecimiento promedio del gasto de inversión municipal fue de un 15% a lo largo de este período mostrando un pico particular en el año 2018 cuando el monto realizado fue de 966 millones respectivamente.

⁴⁸⁴ Ver el Reglamento interno para la organización y funcionamiento del servicio integral de seguridad ciudadana y control vial de la Municipalidad de Atenas. Sistema Costarricense de Información Jurídica, 23 de diciembre de 2019.

Referencias Bibliográficas

Capítulo 1. Historia del cantón de Atenas en el período 1560-1900

- Acuña, Víctor Hugo y Iván Molina. Historia Económica y Social de Costa Rica, 1750.1950. Editorial Porvenir, San Pedro de Montes de Oca. 1991.
- Acuña, Víctor Hugo. Historia Económica del Tabaco en Costa Rica: Época Colonial. UCR. Tesis de Licenciatura en Historia, 1974.
- Aguilar, A. Conozca el origen del nombre del cantón de Atenas. <https://amprensa.com/2017/02/conozca-el-origen-del-ombre-del-canton-de-atenas>
- Amador Z., V. E. El Camino de Mulas en Costa Rica y Panamá. Revista Geográfica De América Central. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2917>
- Amador Z., V. E. El Camino de Mulas en Costa Rica y Panamá. Revista Geográfica De América Central, 1(7-8), 75-94. <https://micostaricadeantano.com/2018/10/26/el-camino-de-mulas>.
- Antecedentes Históricos del Cólera en las Américas. Abril 1991. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/38953/10485.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Araya Pochet, Carlos. El Régimen Municipal en la Óptica Jurídico-Constitucional, 1949-1999. <https://www.revistas.una.ac.cr>
- Araya Pochet, Carlos. La Minería en Costa Rica (1821-1843). UCR. Revista de Historia N° 2, 1976.
- Araya, Carlos. La Minería en Costa Rica (1821-1843). UCR. Revista de Historia N° 2, 1976.
- Arretx, C., R. Mellafe y J. Somoza. Demografía Histórica en América Latina. Fuentes y Métodos. CELADE, 1983.
- Barahona, Rafael Ángel. El Cabildo de Cartago. UCR/ Revista Estudios Num.2. Julio-Diciembre 1979.
- Bautista, Oscar. La política de industrialización en España. Antecedentes, evolución histórica y perspectiva europea. Universidad Autónoma de México. Contribuciones desde Coatepec, N° 17, julio-diciembre 2009
- Bozzoli de Wille, María. La población indígena, la cultura nacional y la cuestión étnica en Costa Rica. Universidad de Costa Rica, Cuadernos de Antropología N° 8. Diciembre, 1992.
- Cartín, M. Braulio Carrillo Arquitecto del Estado Costarricense (1835-1842). Mi Costa Rica de Antaño, noviembre 26, 2020.
- Casey, J. El Ferrocarril al Atlántico en Costa Rica, 1871-1874. Anuario de Estudios Centroamericanos. Vol 2., 1976

Colina, Zulay. Cortes de Cádiz. <https://conocespain.com/c-andalucia/cortes-de-cadiz>.

Constitución Política de Costa Rica. San José: Imprenta Nacional, 15 de abril de 1869.

De la Cruz, Vladimir. El 70 aniversario de la Constitución Política. La República, octubre 30, 2019. <https://www.larepublica.net/noticia/el-70-aniversario-de-la-constitucion-politica>

De la Cruz, Vladimir. El 70 aniversario de la Constitución Política. Diario La República. Octubre 30, 2019.

Decreto Ejecutivo XXX de 7 de agosto de 1868. Sistema Costarricense de Información Jurídica. División Territorial Administrativa de la República N° 20, 1868.

El Boyero y la Carreta. ICOMOS. Asociación Costarricense del Concejo Internacional de Monumentos y Sitios. 18 de abril, 1969.

El Censo de 1864. Censo de la República de Costa Rica, Noviembre 27, 1864.

Estrada, L. Biografía de Tomás de Acosta. Real Academia de la Historia. <http://dbe.rah.es/biografias/4986/tomas-de-acosta>

Fallas Barrantes, Marco A. La factoría de tabacos de Costa Rica durante los primeros años de vida independiente 1821-1825. Universidad de Costa Rica. Revista Estudios, 2017.

Fernández Guardia, Ricardo. Cartas de Juan Vázquez de Coronado. Barcelona: Imprenta de la Viuda de Luis Tasso. Arco del Teatro 21, 1908.

Fernández Guardia, Ricardo. Cartilla Histórica de Costa Rica. 5ª edición. San José, Lehman, 1927

Fernández Sebastián, Javier. La Crisis de 1808. Las Experiencias de 1808 en Iberoamérica. Compiladores Alfredo Ávila y Pedro Pérez. México. UNAM, 2008.

Fonseca, Elizabeth. El origen de la pequeña propiedad en el valle central de Costa Rica. Caravelle. Cahiers du monde hispanique et luso-bresilien. 1983.

García Riveiro, Ovidio. El Repartimiento de Perafán de Ribera. <http://www.cervantesvirtual.com>

Gobernantes Coloniales de Costa Rica. https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernantes_coloniales_de_Costa_Rica

González, Luis Felipe. Origen y Desarrollo de las poblaciones de Heredia, San José y Alajuela durante el régimen colonial. San José: Imprenta La Tribuna, 1843.

Hall, C. El Café y el Desarrollo Histórico Geográfico de Costa Rica. Editorial Costa Rica: Universidad Nacional, 1976. <https://ruie.ucr.ac.cr/catalogo/Record/CIICLA-CIRCA-CD-3389/Details>

Hernández, H. Costa Rica. Atlas Censal de Costa Rica. Evolución Territorial y Principales Censos de Población 1502-1984

Historia de Cartago. <https://www.muni-carta.go.cr/historia-de-cartago>
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/13638>

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/estudios/article/view/31102>

Ibarra Rojas, Eugenia. La desestructuración del cacicazgo en el siglo XVI y su relación con el proceso de conquista". Revista de Historia N° 12 y 13, 1985.

ICAFE. Historia del café de Costa Rica. <http://www.icafe.cr/nuestro-cafe/historia>

Iglesias, Rubén. Juan Vázquez de Coronado. Conferencia dictada en la Casa de España. 27 de noviembre de 1934. San José: Tipografía La Tribuna, 1935.

Juan de Cavallón. Conquistador de Costa Rica. Asociación Infante don Juan Manuel de Castillo de Garcimuñoz. Cuenca, España. 3 de octubre de 2020.

Kussmaul, Siegfried. Publicaciones de Principios del Siglo XX sobre las Minas de Oro en Costa Rica. Revista Geológica de América Central, 36 Especial, 2007.

La Economía en el Siglo Dieciocho. <https://www.hiru.eus/es/historia/la-economia-en-el-siglo-xviii>.

Las Cortes de Cádiz y su influencia en Centroamérica. Presentaciones para el diálogo sobre Integración Centroamericana. Unión Europea. Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana. Cádiz, España, 2012.

León Sáenz, Jorge. Evolución del Comercio Exterior y del Transporte Marítimo de Costa Rica: 1821-1900. Editorial Universidad de Costa Rica, 1997.

León, Jorge. Historia Económica de Costa Rica en el Siglo XX. Tomo II. La Economía Rural. Universidad de Costa Rica. IICE-CIHAC, 2012.

León Sáenz, Jorge. Reseña: Nueva Historia Monetaria de Costa Rica: De la Colonia a la Década de 1930. Diálogos, febrero 26, 2014.

Ley Declara Héroe Nacional de la Patria a Juan Santamaría N° 8935 del 11 de abril del 2011. Asamblea Legislativa. Alajuela, 11 de abril de 2011. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70188.

Lines, Jorge. Revista Primer Centenario de la Fundación del Cantón de Atenas. Estudio Monográfico. San José: Talleres Tipográficos Antonio Lehmann, 7 de agosto de 1868

Lucena, Manuel. Pedro Arias Dávila. Real Academia de la Historia. <https://dbe.rah.es/biografias/10209/pedro-arias-davila>

Meléndez, Carlos. Costa Rica en la segunda parte del siglo XVI y principios XVII. La Encomienda. https://www.persee.fr/doc/carav_0008-0152_1981_num_37_1_1576

Molina Jiménez, Iván. Del Legado Colonial al Modelo Agroexportador. Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica N° 19. UCR. Editorial UCR, 2014

Molina Jiménez, Iván. Del Legado Colonial al Modelo Agroexportador. Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica N° 19. UCR. Editorial UCR, 2014.

Molina Jiménez, Iván. Los pequeños y medianos caficultores, la historia y la nación. Costa Rica (1890-1950. En: Caravelle N° 61, 1993. Les cultures du café, pp 61-73. <https://doi.org/10.3406/carav.19932548>.

- Molina Montes de Oca, Carlos. Y Las Mulass no Durmieron. Los Arrieros en Costa Rica. Siglos XVI al XIX. UNED, 2005. <https://editorial.uned.ac.cr/book/U05147>
- Moreno Rivas, Juan. Ley de Matrimonios Mixtos que cambió la colonización de América. El Mundo on line, España. Junio 10, 2014. <https://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2014/06/10/5396e7af268e3e54428b4587.html>.
- Morera, B., R. Villegas, y M. Meléndez. “La Genealogía de doña Isabel Jiménez. Una aproximación a la primera fase del mestizaje en Costa Rica”. Orígenes. Revista de la Asociación de Genealogía e Historia de Costa Rica. Año 1, Número 1, 2012.
- Municipalidad de Atenas. Página Web. <https://www.atenasmuni.go.cr/index.php/about-us/historia>.
- Naranjo, Carlos. Los sistemas de beneficiado del café costarricense. 1830-1914. Revista de Historia, N° 55-56. Enero-Diciembre, 2007
- Ocampo Barrantes, Marlon. Los orígenes de la población de Alajuela 1601-1782. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, 2009.
- Parroquia Atenas San Rafael Arcángel. Iglesia Católica de Atenas. Parroquiadeatenas.com
- Peralta, H., El Pacto de Concordia. Orígenes del Derecho Constitucional de Costa Rica. 2a Edición, 1955.
- Peters, Gertrud. Exportadores y consignatarios del café costarricense a fines del siglo XIX. Cuadro N° 1. Revista Historia N° 49-50, enero-diciembre 2004.
- Quesada, R.M. Ferrocarriles Y Crecimiento Económico: El Caso De La Costa Rica Railway Company 1871 – 1905. Estudios Centroamericanos. N. 9, 1983.
- Rodríguez Sancho, Javier. Los boyeros en el noroccidente del Valle Central de Costa Rica entre los siglos XIX y XX. Revista Diálogos. Escuela de Historia. Universidad de Costa Rica, Volumen 15, 2014.
- Rodríguez, Rafael. Existe en Atenas una joya histórica: el viejo Cabildo construido por la Municipalidad de Alajuela en 1830, el cual se conserva todavía en buen estado. Revista Costa Rica de Ayer y Hoy. Año 1, Número 1. Puntarenas, diciembre 1949
- Rodríguez, Arnaldo. La incorporación del partido de Nicoya a Costa Rica: una supuesta autonomía en un proceso de larga duración (1768-1858)”. Universidad Nacional. Revista Electrónica Perspectivas, ISSN: 1409.2668m Edición 10, junio 2015
- Rojas, Álvaro. La evolución de la agricultura costarricense en sus distintas épocas. Revista Agroindustria. Febrero, 1997.
- Román, José G. El Beneficiado del Café. Fue un factor de contaminación en la segunda mitad del siglo XIX? Revista Electrónica de Historia, UCR. Vol.4, N° 2, Noviembre 2003 – Marzo 2004.
- Roses Alvarado, Carlos. El ciclo del cacao en la economía colonial de Costa Rica, 1650-1794. Institute for Mesoamerican Studies. Mesoamérica. Volumen 3, N°4, páginas 247-278. Washington, 1982.

- Sibaja, Luis F. La Encomienda de Tributo en el Valle Central de Costa Rica, 1569-1683. Universidad de Costa Rica / Anuario de Estudios Centroamericanos N° 9, páginas 69-86. 1983
- Solórzano Fonseca, Juan Carlos. Costa Rica en la primera mitad del siglo dieciocho. Análisis regional de una sociedad en transición. Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica. 1993.
- Solórzano Fonseca, Juan Carlos. La población indígena de Costa Rica en el siglo dieciséis al momento del contacto con los europeos. UCR. Anuario de Estudios Centroamericanos N° 32. Diciembre, 2017.
- Solórzano Fonseca, Juan Carlos. Las Relaciones Comerciales de Costa Rica en el Pacífico 1575-1821. UNA, Revista de Historia N° 43, páginas 93-142, 2001. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/his>
- Thiel, Bernardo Augusto. Datos cronológicos para la historia Eclesiástica de Costa Rica. San José: Ediciones CECOR 2002.
- Thiel, Bernardo Augusto. Monografía de la población de la República de Costa Rica en el siglo XIX. Población y Salud en Mesoamérica. Revista electrónica semestral ISSN-1659-0201, volumen 9, número 1. Julio 1, 2011
- Trejos, Xinia. Parroquia San Rafael de Atenas. Guía de Fuentes para la Historia de Costa Rica anteriores al Siglo XX. Archivo Nacional de Costa Rica. 1987.
- Viales, R., y J.J. Marín. La epidemia del cólera (1856) en Costa Rica: una visión de largo plazo. Escuela de Historia CIHAC-UCR,
- Villegas, Ramón. Los Soldados Atenienses en la Campaña Nacional. Agosto 30, 2020. IV Congreso Costarricense de Antropología. UNED, diciembre de 2005.
- Zaragoza, Mario. Antecedentes de la Independencia de Costa Rica. UCR, Instituto de Estudios Centroamericanos, 1973

Capítulo 2. La agricultura y actividades pecuarias en el cantón de Atenas

- Agrocadena de Leche. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección Regional Central Occidental. Grecia, Alajuela. Octubre 2007.
- Alfaro, R. Características agroclimáticas y productivas de la Región Cañera del Valle Central Occidental. LAICA/ DIECA. Noviembre 2003.
- Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica, 2011.
- Blanco Nelson y Jorge León. Cambios en la estructura productiva del sector rural costarricense con base en el Censo Agropecuario 2014. INEC. Una Visión del Sector Agropecuario Basado en el CENAGRO 2014. San José, 2017.

Caracterización del área de influencia de la Agencia MAG del año 2017. MAG-Agencia de Extensión Agropecuaria de Atenas. 2017.

Censo Nacional 2000. Costa Rica. Población según provincia y cantón, <https://www.inec.cr/poblacion>

Censo Nacional Agropecuario de Costa Rica, 2014. <http://www.mag.go.cr>

COOPEATENAS. Página web: www.coopeatenas.com/es/sobre-coopeatenas

Costa Rica produce 72 millones de pollos al año. Asociación de Profesionales Promotores de Ciencias Aviarias (APPCA). <https://avicultura.com/costa-rica-produce-72-millones-de-pollos-al-ano>

Costa Rica, equivalencias, rendimientos, pesos y factores, <http://www.infoagro.go.cr>.

Costa Rica. Pollo y huevo dedicados al consumo interno. Página web de Industria Avícola. Marzo 1°, 2013. <https://www.industriaavicola.net/mercados-y-negocios/costa-rica-pollo-y-huevo>

Decreto MAG-37.911 Sistema de Registro del MAG para certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PIMPA) de 19 de agosto de 2013.

Empresas Avícolas apuestan por la modernización de procesos filiales de Walmart, Cargill y Dipcmi realizan fuertes inversiones para mejorar la eficiencia y calidad. El Financiero de 20 de julio de 2014.

Entrevista realizada el 18 de setiembre de 2020 al señor Leónidas López Guzmán fundador de Coopeatenas y con 92 años. En: Garro, G.; Vargas J.G.; y Maximiliano López. Coopeatenas en su medio siglo: Reseña sobre su evolución y aportes al desarrollo comunal. San José: INFOCOP, 2020. Anexo de entrevistas.

Entrevista realizada el 30 de setiembre del 2020 al señor Guido Vargas Artavia fundador de Coopeatenas y con 74 años es actualmente el presidente del Concejo de Administración. En: Garro, G.; Vargas J.G.; y Maximiliano López. Coopeatenas en su medio siglo: Reseña sobre su evolución y aportes al desarrollo comunal. San José: INFOCOP, 2020. Ver anexo de entrevistas.

Entrevista realizada el 4 de octubre de 2019 al señor Venancio Fernández Mondragón, fundador de Coopeatenas y con 88 años. En: Garro, G.; Vargas J.G.; y Maximiliano López. Coopeatenas en su medio siglo: Reseña sobre su evolución y aportes al desarrollo comunal. San José: INFOCOP, 2020.

Garro, G.; Vargas J.G.; y Maximiliano López. Coopeatenas en su medio siglo: Reseña sobre su evolución y aportes al desarrollo comunal. San José: INFOCOP, 2020.

Gary, S; A. Parada y J. Salida. Incorporación de mayor valor en la cadena de la miel y productos derivados de la colmena en el Pacífico Central, Costa Rica. Naciones Unidas, LC/MEX/TS.2017/23. Setiembre, 2017.

Herbario Virtual de Fitopatología FAUBA.

ICAFE. Informe Anual 2019. <http://www.icafe.cr>

- INEC. Indicadores Cantonales 2013. Junio 2015.
- Innovo abrió una nueva ruta en una industria atada tradicional, la avícola. El Financiero, Pymes. Mayo 6, 2016
- Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional N° 8638 del 29 de abril de 2008, Alcance N° 22-A a La Gaceta N° 107. <https://www.utn.ac.cr/content>.
- Masis, K., y F. Morales. Producción y Productividad de Ganado Vacuno de Carne y de Leche en Costa Rica de 1984 a 2014. Universidad de Costa Rica. Revista electrónica E-Agronegocios. Volumen 3, número 1, Informe Técnico 1. Enero, 2017.
- Morales, Jorge. Diagnóstico de la Ganadería Bovina de Carne, Doble Propósito y Engorde para la identificación y selección de fincas en el proyecto Plataforma Regional de Información para la Ganadería Sostenible. INTA, Costa Rica. Febrero 2013.
- Plan Estratégico para el desarrollo de la agrocadena de la ganadería bovina de carne en la Región Chorotega. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Región Chorotega. Julio 2007.
http://www.infoagro.go.cr/Inforegiones/RegionChorotega/Documents/Plan_Estrategico_ganaderia_Chorotega_2007.pdf
- Valerín Román, José E. Informe situacional granos básicos 2012-2019: frijol-maíz. MAG. Sector Agroalimentario, <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual>
- Vargas, Armando; Kiara Serrano; William Watler; Mariela Morales; y Raffaele Vignola. Sector Productivo Avícola. Informe parcial del Proyecto “Prácticas efectivas para la reducción de impactos por eventos climáticos en Costa Rica. CATIE/ MINAE/ FUNDECOOPERACIÓN. Enero, 2018. <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/L01-8217.pdf>
- Vargas, B. Mejoramiento genético del ganado lechero Escuela de Medicina Veterinaria, Universidad Nacional. Diciembre, 2012

Capítulo 3. La Municipalidad de Atenas

- Aguilar, Justo y Violeta Pallavicini. El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Universidad de Costa Rica, 2019.
- Alcaldía. Informe de Labores 2020. Página web de la municipalidad de Atenas
- Alfaro Redondo, R. Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva: organización del Gobierno Local. TSE. Revista. Junio 6, 2019.
- Alvarado Ronulfo y Maribel Pérez. El gobierno local en Costa Rica: organización política y funciones. IFAM, Dirección de Gestión Municipal, 2004.
- Araya Rojas, Laura. Dictamen C-133 de la Procuradora Derecho Público dirigido a la Auditora Interna de la Municipalidad de Osa. Junio 8, 2016.

Arrieta, Mariela; Xinia Artavia y Floribeth Vargas. La Municipalidad de Alajuela. Desafíos, y Oportunidades para la Gestión de los Servicios Sociales. UCR. Tesis Trabajo Social, febrero de 2001.

Banco Mundial. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. La Descentralización del Estado. Washington, 1999.

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/>

Censo de 1864 incluye información demográfica para el poblado de Mineral de Atenas. Censo General de la República de Costa Rica, noviembre 1864. Imprenta Nacional, 1868.

Censo General de la República de Costa Rica. 1868. 1892 y 2011.

Código Municipal Comentado, Ley N° 7794. Unión Nacional de Gobiernos Locales. Actualizado marzo 2013. <https://www.muni-carta.go.cr/wp-content/uploads/2018/04/CodigoMunicipalcomentado.pdf>

Código Municipal de 1970. Asamblea Legislativa, 4 de mayo de 1970.

Constitución Política de Costa Rica. Sistema Costarricense de Información Jurídica

Contraloría General de la República. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. 2002 al 2018. <https://www.cgr.go.cr/>

Contraloría General de la República. Memorias Anuales. <https://www.cgr.go.cr/>

División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica. Imprenta Nacional, 2017.

El Plan Estratégico de la municipalidad de Atenas. Concejo Municipal de Atenas. Sesión Ordinaria N° 48 del 23 de noviembre del 2020.

Fernández Masis, Héctor. Elección de Autoridades Municipales en Costa Rica. TSE. Revista Derecho Electoral N° 27, 2019.

Frajman, E. Elecciones, Partidos Cantonales y Autonomía Local. Anuario de Estudios Centroamericanos Vol.43. San José, Enero/ Diciembre, 2017.

González, María Isabel. El Índice de Rezago Social. https://roserobixby.com/RoseroBixby/Publicaciones_files/31.pdf

Hall, Richard. Organizaciones: Estructura y Proceso. Madrid: Editorial Dossat, 1983.

Hernández, Encarna. El principio de Subsidiariedad. La Evolución de una Fórmula Magistral. Blog Más Europa, 19 de setiembre del 2009. <https://encarnahernandez.wordpress.com/category/articulos/principio-de-subsidiariedad/>

Historia del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). <https://www.ifam.co.cr>

Jiménez Castillo, A. y V. Obando Vives. Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense”. Tesis de Grado. Universidad de Costa Rica. Octubre, 2010,

Jinesta, Ernesto. Administración Pública Municipal (Costa Rica). Revista de Ciencias Jurídicas N° 135. Diciembre 2014.

Ley 4340 sobre Impuesto Territorial N°4340. Sistema Costarricense de Información Jurídica, mayo 3, 1969.

Ley 8611 Modificación de los Artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal Ley 7794 del 12 de noviembre del 2007. Sistema Costarricense de Información Jurídica. 2007.

Ley Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional N° 7755. Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=54485&nValor3=91520&strTipM=TC

Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. La Gaceta N° 245 del 19 de diciembre de 1997.

Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias 8114 y su Reglamento N° 34.624 http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=2&nValor1=1&nValor2=46631&nValor3=99128&nValor4=NO&strTipM=TC

Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N° 9329 de 13 de octubre del 2015.

Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica. Constitución Política de 1825. Congreso Constituyente del Estado de Costa Rica. Enero de 1825

Ley General de Concejos Municipales de Distrito N° 8173 del 7 de diciembre de 2001. Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2001.

Ley General de Concejos Municipales de Distrito N° 8173, del 7 de diciembre del 2001. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.

Ley General de Control Interno N° 8292. 31 de julio de 2002.

Melo, Carlos. El Municipio Colonial. Revista unc. Natu-Journal-Manager, año 20, # 7-8, setiembre-octubre, 1933.

Mi Costa Rica de Antaño. Palacio Municipal de Atenas, Alajuela. 1901-1950. Setiembre 19, 2019 <https://micostaricadeantano.com/2019/09/19/palacio-municipal-de-atenas-alajuela/>

MIDEPLAN. Índice de Desarrollo Social 2007. www.mideplan.go.cr/node/1421.

Ministerio de Hacienda. Presupuestos de la República. <https://www.google.com/search?q=ministerio%20de%20hacienda&oq>

Ministerio de Hacienda. Presupuestos Municipales-Partidas Específicas, 2004. <https://www.google.com/search?q=ministerio%20de%20hacienda&oq>

Modelo presupuestario electrónico Departamento de Presupuesto, Municipalidad de Atenas.

Municipalidad de Atenas. <https://www.atenasmuni.go>.

Municipalidad de Carrillo. Página web de la municipalidad de Carrillo.
<https://www.municarrillo.go.cr/index.php/mmunicipalidad/historia-municipalidad>.

Municipios: 200 años de un hito en la democracia de Costa Rica. Diario La Nación, 19 de mayo de 2013.

Musgrave, R y P. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. México: McGraw Hill, 1991,

Nickson, Andrew. Where is Local Government going in Latin America. Working Paper N°6. Workshop State of the Art of Local Governance. Challenges for the Next Decade." Visby, Suecia. ICLD, abril, 2010.

Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, N° 1. 2012, DC-DFOE. La Gaceta N° 64. Alcance Digital N° 39. Contraloría General de la República. Marzo 29, 2012.

Oates, W. E., Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich. New York. 1972

Ortiz, Eduardo. La Municipalidad en Costa Rica. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

Pacto de Concordia. Archivo Nacional. Copia del documento original firmado por los representantes de los pueblos de Costa Rica.
https://www.archivonacional.go.cr/web/bicentenario/15_Pacto_de_Concordia.pdf

Pierre, Jon y Guy Peters, B. Governance, politics, and the state, Political analysis. New York: St. Martin's Press. 2000.

Plan Estratégico Municipal 2019-2023. Municipalidad de Acosta/ CICAP-UCR.
<https://cicap.ucr.ac.cr/web/?ModPagespeed=off>

Reglamento interno para la organización y funcionamiento del servicio integral de seguridad ciudadana y control vial de la Municipalidad de Atenas. Sistema Costarricense de Información Jurídica, 23 de diciembre de 2019.

Resolución N° 405.E8-2008. Tribunal Supremo de Elecciones, 8 de febrero de 2008.

Saavedra, Saúl. Análisis del Desarrollo Institucional desde el Enfoque Institucional Histórico. Pa.Polít. Bogotá, Colombia. Vol.1 |, N° 1. Enero-Junio, 2016. www.scueki.igrci

Sancho, Eduardo. Las Funciones Municipales y la Realidad Municipal Costarricense, 1972.
<https://revistas.ucr.ac.cr>.

Sobrado González, Luis. Presidente-Declaratoria de Elección N° 1309-E11-2016. Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). San José. Febrero 25, 2016.

Sobrado González, Luis. Presidente-Declaratoria de Elección N° 1494-E11-2020. TSE. San José. Febrero 27, 2020.

Stiglitz, J.E. Economics of the Public Sector. N.Y: W.W. Norton & Company, 2000.

Torrealba, A. Visión General del Sistema Tributario.
<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/sistema-tributario-municipal.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones. Código Electoral Ley N° 8765 y sus Reformas. La Gaceta N° 171 del 2 de setiembre de 2009.

Tribunal Supremo de elecciones. Elecciones Municipales en Cifras 2002-2020. <https://www.tse.go.cr/>

Varela, G. Estudio sobre Competencias Municipales para Costa Rica. Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización. San José: FOMUDE-NAL-SER-004-2009.

Whittingham, María V. ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Análisis Internacional N° 2, 2010.

Zamora, Eugenia. De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales. Revista Derecho Electoral N° 21, primer semestre 2016.

Sobre el autor



Justo Aguilar Fong es licenciado en economía de la UCR y graduado del programa de doctorado en economía de la Universidad Estatal de Connecticut (USA). Su primer trabajo profesional fue en la Municipalidad de San José y luego laboró cinco años como economista en el Ministerio de Planificación y Política Económica. Se desempeñó como profesor del curso de finanzas públicas en la Escuela de Economía de la UCR desde el año 1976 hasta el 2009, desempeñando los puestos de director de la Escuela de Administración Pública (1988-1994) y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica en el período 1994-2001. Además, fue director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas desde el año 2001 hasta la fecha de su retiro en el año 2009. Profesor invitado en el programa de posgrado del departamento de economía de South Florida University, en el año 2000. Impartió conferencias en varios países de América Latina, Estados Unidos, Canadá, Alemania, Corea del Sur y China. Fue consultor independiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los años 2009 y 2010.

El Dr. Aguilar se desempeñó como miembro de la Junta Directiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en el período 1982-1990 y presidente de la institución entre junio de 1989 y febrero 1990. Coautor del libro *Reforma del Estado en Costa Rica* publicado por la Fundación Friederich Ebert en abril de 1990 y del libro *El Sector Agropecuario Costarricense. Un Análisis Dinámico: 1850.1980* por la Universidad de Costa Rica en febrero de 1983. Ganador del Premio de estudios municipales Armando Arauz Aguilar en 1997. Autor de numerosos ensayos en el campo fiscal y las finanzas municipales. La Universidad de Costa Rica publicó en el 2019, su libro *El Régimen Municipal en Costa Rica* en coautoría con la Dra. Violeta Pallavicini Campos.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CICAP

Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública



Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Atenas: Historia y Gobernanza

Dr. Justo Aguilar Fong
ISBN 978-9968-932-45-5
San José, Costa Rica
2023