



**RETO**  
**DE LAS**  
**MUNICIPALIDADES**  
**SIGLO**  
**21**

JORGE WOODBRIDGE GONZÁLEZ



321  
W882r

**Woodbridge González, Jorge.**  
**Reto de las Municipalidades Siglo 21**  
**1a Edición. Colección Costa Rica: Reto Siglo 21**  
**Alajuela, Costa Rica. 2025**  
**122 pp. Ediciones JWG.**

**ISBN: 978-9930-00-784-6**

- 1. GOBIERNOS LOCALES Y ESTADO -  
ESNAYOS**
- 2. GOBERNANZA**

Libro de conversaciones - Programa Reto Siglo 21.  
Autor: Jorge Woodbridge González



**STUDIO HOTEL**  
*Antique*

Agradecimiento especial a Studio Hotel, Santa Ana



Diseño, diagramación y concepto editorial:  
Juan Diego Otalvaro Ortega - [jd@theroversquest.org](mailto:jd@theroversquest.org)  
[theroversquest.org](http://theroversquest.org)



Grabación y Filmación de Entrevistas:  
Amanda Agüero - [framefilmscr@gmail.com](mailto:framefilmscr@gmail.com)

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de esta obra sin la autorización del autor.

Reservados todos los derechos. Se autoriza la reproducción y difusión de los contenidos de este libro para fines educativos u otros no comerciales, siempre que se reconozcan los créditos de la obra en las citas y referencias.



# **Reto de las Municipalidades Siglo 21**

**Por: Jorge Woodbridge González**

## **NOTA EDITORIAL**

Este libro nace de una urgencia nacional ineludible. Durante décadas, Costa Rica ha aplazado una conversación crítica sobre la forma en que administra su territorio y distribuye el poder político. Hemos normalizado un modelo centralista que, si bien fue el gran arquitecto de nuestro Estado Social de Derecho en el siglo XX, hoy muestra profundos signos de agotamiento frente a las exigencias de una economía globalizada y una sociedad cada vez más fragmentada.

El objetivo de esta obra no es presentar un simple manual de administración pública ni un compendio de quejas sobre la burocracia. Su propósito es trazar una hoja de ruta audaz y viable —la Visión País 2035— para transformar el modelo de desarrollo costarricense. A través de un diagnóstico riguroso y propuestas legales concretas, este libro desafía el paradigma de que las municipalidades son el problema pendiente de la República, demostrando que, dotadas de autonomía real, recursos y herramientas tecnológicas, son en realidad la única solución estructural para erradicar la pobreza, atraer inversión y sanar la fractura de la desigualdad territorial.

Publicamos este texto con la convicción de que el verdadero progreso nacional exige un nuevo pacto de confianza, uno que traslade el poder de decisión desde los ministerios en la capital hasta la acera de cada ciudadano. Es una lectura obligatoria para quienes comprenden que el futuro del país se define en el barrio que habitamos.

CIUDADANOS COMPROMETIDOS  
**RETO  
SIGLO**  
**21**  
CON COSTA RICA

# ÍNDICE GENERAL

---

**6** Nota editorial

**12** Presentación

**16** *Capítulo 1*  
El Reto del Origen:  
Del Autogobierno Local  
al Desafío de la Costa Rica Contemporánea

**26** *Capítulo 2*  
El Motor Invisible del Cantón:  
Estructura Institucional  
y Gobernanza Municipal

**34** *Capítulo 3*  
Cuando el Desarrollo Empieza en el Territorio:  
El Desafío de la Gobernanza Local  
en Costa Rica

**42** *Capítulo 4*  
El Latido en la Acera:  
Democracia de Proximidad  
y el Verdadero Rostro del Desarrollo Humano

**52** *Capítulo 5*  
El Nudo Centralista:  
El Debate entre Soltar el Poder Nacional  
y Asumir el Territorio

## **64** *Capítulo 6*

Visión País 2035:  
Cajas de Cristal, Flexibilidad y Tecnología  
al Servicio de la Democracia Local

## **76** *Capítulo 7*

El Mito del Patito Feo:  
La Municipalidad  
como el Motor de la Solución Nacional

## **86** *Capítulo 8*

Cirugía al Estado:  
Reformas Legales e Institucionales  
y su Viabilidad Política

## **100** *Capítulo 9*

El Fin del Estado Monolítico:  
Costa Rica como Red  
de Territorios Productivos

---

## **110** *Conclusión*

El Abrazo de la  
República: Completar  
el Estado desde el  
Barrio que Habitamos

*“La municipalidad debe dejar de ser una fría ventanilla de trámites para convertirse en lo que siempre debió ser: el primer abrazo del Estado frente a la necesidad ciudadana.”*



*Nos hemos acostumbrado a mirar a Costa Rica a través de un lente equivocado. Durante más de setenta años, nuestra clase política, económica y académica ha operado bajo la ilusión óptica de que el país es un bloque monolítico, una entidad uniforme que puede ser gobernada, planificada y salvada exclusivamente desde un puñado de edificios en el centro de San José.*

## **PRESENTACIÓN**

### *El Despertar del Territorio: Un Nuevo Pacto para la República*

Ese centralismo fue el padre protector que nos unificó en el pasado, pero hoy se ha convertido en el ancla que nos detiene. La promesa igualitaria de nuestra democracia choca violentamente contra la realidad de un país que avanza a tres velocidades distintas, donde el código postal de un joven determina, de manera casi trágica, sus posibilidades de prosperar, encontrar empleo o vivir en un entorno seguro.

Este libro es una invitación a romper ese lente. Es un llamado a la madurez cívica y política para aceptar que las grandes crisis que enfrentamos —la apatía ciudadana, el estancamiento económico en las costas, la lentitud en la infraestructura— no se resolverán creando nuevos ministerios ni redactando más decretos nacionales.

La propuesta que el lector tiene en sus manos es disruptiva precisamente por su sentido común: el Estado costarricense solo logrará sobrevivir y completar su misión histórica si se atreve a soltar el control absoluto. Llegó la hora de entender que Costa Rica ya no compete en el mundo como una nación aislada, sino como una vibrante red de territorios productivos. Este es el mapa de ruta para que nuestros ochenta y cuatro gobiernos locales dejen de ser los administradores de la escasez y asuman su legítimo lugar como los verdaderos arquitectos del desarrollo nacional.

La revolución que Costa Rica espera no nacerá en la capital; nacerá en la calle, en el cantón y en la fuerza de sus comunidades.



---

*“La grandeza de nuestra Costa Rica futura no dependerá de un centro que lo dirija todo, sino de un hermoso mosaico de comunidades vibrantes, dueñas de su destino y unidas por un mismo latido.”*




*Jorge Woodbridge González*



## Capítulo 1

# El Reto del Origen

**Del Autogobierno Local  
al Desafío de la Costa Rica  
Contemporánea.**



*“La verdadera descentralización consiste en el reconocimiento de un papel cada vez mayor en la prestación de servicios públicos a las corporaciones territoriales, de manera que el poder se acerque a los ciudadanos.”*

**Documentos Jurídicos citados en el debate sobre Fortalecimiento Municipal, vinculados a criterios de la Procuraduría General de la República.**

Antes de que existieran los Estados modernos con sus complejas maquinarias, antes de los ministerios de amplios pasillos, los parlamentos nacionales o las burocracias centralizadas, existía algo mucho más elemental y profundamente humano: la comunidad organizada. Es un error común de nuestra época pensar que el municipio nace como una concesión graciosa del poder central, como si un Estado magnánimo hubiera decidido, en algún momento de la historia, delegar un poco de su autoridad. La realidad es exactamente la inversa.

El municipio es una expresión natural de la vida social. Surge de la necesidad biológica y cultural de organizar el territorio inmediato, de resolver los conflictos cotidianos que se dan entre vecinos y de tomar decisiones colectivas sobre el suelo que pisamos todos los días. En la Grecia clásica, la polis no era concebida simplemente como una unidad administrativa para cobrar tributos o trazar caminos; era la comunidad política, educativa y cultural por excelencia. Era el universo entero del ciudadano. Más tarde, en Roma, el municipium representó un pacto sagrado entre los ciudadanos y la autoridad, un ecosistema de derechos y deberes compartidos donde la pertenencia se demostraba en la acción local.

En ambos casos, la idea central que cimentó la civilización occidental fue la misma: la política empieza cerca. Empieza en la plaza, en el mercado, en el barrio. Empieza ahí donde las decisiones de un dirigente tienen rostro humano y consecuencias visibles antes del anochecer. Esta concepción histórica no es un mero dato académico; explica por qué las democracias más sólidas, resilientes y prósperas del mundo moderno se construyeron desde abajo, consolidando primero los cimientos de sus gobiernos locales antes de atreverse a erigir Estados nacionales fuertes.

Para comprender esta evolución vital, el pensamiento del jurista y pensador francés Alexis de Tocqueville resulta una brújula fundamental. Al cruzar el Atlántico para estudiar la efervescente democracia estadounidense del siglo XIX, Tocqueville observó un fenómeno que lo cautivó: la fortaleza institucional de aquella joven nación no provenía únicamente de la tinta de su Constitución o de la majestuosidad de sus leyes federales, sino del ejercicio ruidoso, constante y cotidiano del autogobierno local.

*“Las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia.”*

**Alexis de Tocqueville, Pensador, Historiador, Sociólogo y Político Liberal Francés.**

Para Tocqueville, el municipio cumplía una función pedagógica insustituible. Era, en sus propias palabras, la escuela primaria de la libertad. Enseñaba responsabilidad cívica a ciudadanos que, al tener que ponerse de acuerdo sobre el puente de su pueblo, aprendían a debatir civilizadamente. Fomentaba una participación genuina y, sobre todo, actuaba como el principal anticuerpo contra la tiranía, limitando la concentración absoluta de poder en unas pocas manos.

En Europa, el peso de esta verdad fue trágicamente olvidado y luego dolorosamente recordado. Especialmente tras la devastación de las dos guerras mundiales, la lección de Tocqueville fue retomada con una claridad

de supervivencia. Konrad Adenauer, una de las mentes maestras en la reconstrucción de la Alemania de posguerra, entendió que el tejido social estaba roto. Su estrategia no fue crear un gobierno central omnipotente, sino impulsar municipalidades fuertes como antídoto directo contra el autoritarismo que había arrasado su país. El mensaje político era inconfundible y sigue vigente: un poder excesivamente centralizado no solo es torpe e ineficiente para resolver los problemas de la gente, sino que es un peligro inminente para la salud de la democracia.

Bajo esta filosofía, los municipios europeos evolucionaron dramáticamente durante el siglo XX. Dejaron de ser meras oficinas de trámites para convertirse en instituciones verdaderamente autónomas, con cuadros altamente profesionalizados y con competencias reales en la prestación de servicios, la planificación a largo plazo y el desarrollo económico de su gente.

¿Pero cómo se traduce esta gran historia universal a nuestra geografía? En América Latina, la semilla de lo local llega a través del cabildo colonial español. Es cierto que esta figura nació limitada y encorsetada por la rígida estructura del imperio, pero el cabildo fue, paradójicamente, el primer y único espacio de verdadera representación local. Fue allí, en esas salas de adobe y madera, donde las incipientes élites criollas y los ciudadanos de la época aprendieron a deliberar, a administrar la escasez y a ejercer el pulso del poder político frente a la Corona.

En el caso particular de Costa Rica, la historia del cabildo tomó un matiz único que forjaría nuestro carácter nacional. Aislados en el extremo sur de la Capitanía General de Guatemala, los primeros costarricenses enfrentaron una realidad dura: teníamos una baja densidad poblacional, carecíamos de la exuberante riqueza minera de otras latitudes y, por consiguiente, padecíamos de un menor control por parte de las autoridades centrales imperiales. Aquí no había grandes cortes ni palacios.

Esta pobreza material se transformó en nuestra mayor riqueza institucional. Debido al abandono de la metrópoli, los cabildos costarricenses —como el histórico cabildo de Cartago o los que posteriormente se formarían

en el Valle Central— tuvieron un margen de acción y una necesidad de autogestión mucho mayores que en otras colonias americanas. La supervivencia dependía del vecino. Esta relativa y obligada autonomía sembró en nuestra tierra una cultura temprana de gestión local, de solidaridad vecinal y de negociación comunitaria.

Como ha reflexionado el destacado historiador costarricense y expresidente de la República, Cleto González Víquez, en sus estudios sobre nuestros orígenes, nuestras primeras instituciones nacieron no de la abundancia, sino de la necesidad de organizarnos para sobrevivir.

Esa cultura del cabildo marcaría indeleblemente el desarrollo institucional posterior de Costa Rica. Tras la independencia en 1821, las municipalidades no tuvieron que inventarse desde cero; ya estaban ahí, legitimadas por la costumbre, consolidándose

formalmente como los verdaderos pilares del naciente orden republicano, aunque, como veremos más adelante, siempre en una tensión constante y no resuelta con el poder central emergente de San José.

## **LA COSTA RICA REPUBLICANA Y EL ESPEJISMO DEL CENTRO**

La paradoja de un Estado gigante que, al intentar abrazar a todos, olvidó cómo estrechar la mano del vecino.

Durante el siglo XX, Costa Rica tomó una decisión audaz y, en muchos sentidos, profundamente exitosa: apostó por la construcción de un Estado social de derecho robusto. Creamos instituciones emblemáticas que se convirtieron en el orgullo de la nación, garantes de la educación pública, la salud universal, la seguridad social y una infraestructura nacional que conectó valles y montañas. Fue la era de las grandes fundaciones institucionales.

Pensadores brillantes de la época, como Rodrigo Facio Brenes, defendieron con lucidez este modelo. Facio, arquitecto intelectual de nuestra modernidad institucional, entendía que la verdadera igualdad de oportunidades en un país en vías de desarrollo requería un Estado sumamente activo, capaz de intervenir para corregir las asimetrías del

mercado y la geografía. Sin embargo, en sus lúcidos análisis, Facio también advertía sobre un riesgo latente, una sombra que se proyectaba tras el éxito del modelo: la creación de una ciudadanía pasiva. Al centralizar las soluciones, corrimos el peligro de acostumar al costarricense a mirar siempre hacia San José, esperando que desde un ministerio lejano se resolviera hasta el bache de su calle.

La Constitución Política de 1949 intentó equilibrar esta balanza. Sus redactores, conscientes de la historia de nuestros cabildos, consagraron en el papel la autonomía municipal. Pero la realidad política y administrativa tomó otro rumbo. En la práctica, las competencias sustantivas siguieron celosamente concentradas en el gobierno central. Los recursos financieros asignados a los gobiernos locales fueron asfixiantemente limitados, y la profesionalización de los cuadros municipales quedó rezagada frente al prestigio (y los salarios) que ofrecía el gobierno nacional.

Se construyó así, ladrillo a ladrillo, una de las paradojas más dolorosas de la administración pública costarricense: creamos municipalidades constitucionalmente autónomas, pero funcionalmente débiles. Instituciones a las que se les exigía ser el motor de sus cantones, pero a las que se les negaba el combustible para arrancar.

Esta desconexión entre el diseño legal y la realidad operativa nos lleva a una reflexión ineludible sobre la naturaleza misma de nuestro sistema político.

La ecuación es sencilla pero implacable: sin gobiernos locales fuertes, la democracia se vuelve distante, casi abstracta. El ciudadano, despojado de agencias reales en su entorno inmediato, se convierte en un simple espectador o, peor aún, en un cliente que solo exige servicios al Estado central. Cuando la municipalidad no tiene las herramientas para resolver los problemas de la acera, el parque o la recolección de residuos de manera eficiente,

Para figuras históricas como José Figueres Ferrer, la democracia jamás podía reducirse a la aritmética de unas elecciones periódicas cada cuatro años. “Don Pepe” entendía, desde su propia experiencia forjando acuerdos en la ruralidad, que la política es, ante todo, participación viva. Es un ejercicio que debe estar profundamente arraigado en comunidades activas y corresponsables de su propio destino.

el Estado en su totalidad pierde legitimidad en la cotidianidad de las personas.

Esta visión conecta con una convicción que debe ser rescatada en el pensamiento costarricense del siglo XXI: la democracia no se sostiene únicamente desde las asambleas y ministerios en San José. Se respira y se defiende desde los barrios, los distritos y los cantones, ahí donde las personas viven su día a día, donde la política tiene nombre, apellido y dirección exacta.

A finales del siglo XX y en los albores del siglo XXI, el mundo cambió de marcha. Mientras los países más competitivos y desarrollados — especialmente aquellos que conforman la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)— iniciaron procesos acelerados para fortalecer y modernizar sus gobiernos locales, Costa Rica se encontró atascada en su propio laberinto institucional.

Nuestra realidad municipal comenzó a mostrar síntomas alarmantes: un abstencionismo crónico y una bajísima participación en las elecciones de alcaldes y regidores, una planificación territorial débil que permitió el crecimiento urbano desordenado, y una escasa articulación de los municipios con el desarrollo productivo y la atracción de inversiones.

*Desarrollamos una  
“gobernanza multinivel  
incompleta”.*

*En esta maquinaria  
a medio armar, las  
municipalidades  
quedaron relegadas al  
papel de eslabón débil.*

Como ha señalado en reiteradas ocasiones el doctor Jorge Vargas Cullell, director del Programa Estado de la Nación, a través de sus exhaustivos informes anuales, el país logró desarrollar un Estado central robusto, pero falló en construir un sistema de engranajes completo.

El problema real, por tanto, nunca fue la autonomía consagrada en 1949. El verdadero lastre ha sido padecer una autonomía de papel:

una autonomía sin capacidades técnicas reales, una autonomía sin los recursos fiscales suficientes para ejecutar obras de impacto, y, lo que es igualmente grave, una autonomía sin mecanismos de evaluación rigurosa y rendición de cuentas que prevengan la ineficiencia y la corrupción.

## **LA MEMORIA COMO MAPA**

Al repasar este trayecto desde los primeros cabildos coloniales hasta los complejos desafíos de la actualidad, la historia nos deja lecciones irrefutables que deben servir de brújula para lo que viene:

### **Primero:**

Donde el municipio es fuerte, la democracia es más estable. La historia comparada nos demuestra que las sociedades con mayor cohesión social son aquellas donde el poder local tiene la capacidad de dar respuestas rápidas y efectivas.

### **Segundo:**

La centralización excesiva genera ineficiencia y desapego. Un Estado que intenta micro-gestionar el territorio desde la capital termina siendo ciego a las particularidades, ahogando la innovación local y alejando al ciudadano de la cosa pública.

### **Tercero:**

El desarrollo territorial no se decreta, se gestiona localmente. La prosperidad económica, la atracción de turismo, la protección del medio ambiente y la seguridad ciudadana no pueden ser impuestas mediante leyes nacionales; requieren el liderazgo de alcaldías modernas, dinámicas y conectadas con las fuerzas vivas de sus cantones.

Este capítulo introductorio nos demuestra que el desafío municipal que hoy enfrentamos no es un accidente reciente, sino el resultado directo de una evolución histórica inconclusa. Es una tarea que dejamos a medias.

Comprender la historia de nuestras municipalidades es el paso

indispensable, el diagnóstico necesario, para poder formularnos la pregunta clave que definirá nuestro rumbo en las próximas décadas:

*¿Queremos seguir  
siendo un país  
administrado  
torpemente desde  
el centro, o estamos  
dispuestos a construir  
una democracia viva,  
vibrante y próspera  
que se geste desde  
cada comunidad?*

La Visión País 2035, que será el hilo conductor y el destino final de este libro, parte de una convicción inquebrantable: Costa Rica solo alcanzará su verdadero potencial, y solo completará su proyecto democrático y de desarrollo, cuando decida, de una vez por todas, empoderar y fortalecer de verdad a sus gobiernos locales.

Las municipalidades no son una reliquia administrativa del pasado ni simples administradoras de cementerios y recolectoras de basura. Son la promesa pendiente de una democracia más cercana, más humana y profundamente más eficaz.

El reto está servido. Es hora de asumirlo.






**Capítulo 2**

# **El Motor Invisible del Cantón**

**Herencia y Audacia  
en el Reto Generacional.**



*Uno de los grandes desafíos políticos del país es construir capacidades institucionales para gobernar una sociedad cada vez más compleja, lo que exige fortalecer el papel de los gobiernos locales.*

**Programa Estado de la Nación.**

Cuando escuchamos la palabra “gobernanza” o “estructura institucional”, es fácil imaginarnos un papel aburrido pegado en la pared de una oficina pública, lleno de cuadros y líneas que conectan a un director con un jefe, y a un jefe con un asistente. Eso es un organigrama, pero no es la gobernanza.

Hablar de la verdadera gobernanza de nuestras municipalidades es hablar de algo mucho más vivo. Es definir, en la práctica, cómo se toman las decisiones en nuestro cantón, quién hace qué, cómo se ejecutan los proyectos y, lo más importante, cómo se le da la cara a la gente cuando las cosas salen bien o cuando salen mal.

Si vemos a Costa Rica como un gran territorio vivo, el gobierno no crece ni se sostiene solo por la fuerza de las grandes instituciones en la capital, de la misma forma en que un bosque no sobrevive únicamente por sus árboles más altos y visibles. Debajo de la tierra, en la naturaleza, existe una inmensa red invisible, como una red de micelio, que conecta las raíces, distribuye los nutrientes a cada rincón y mantiene vivo y fuerte a todo el ecosistema. Así deben funcionar nuestras municipalidades: como esa red esencial que nutre la democracia desde la base, conectando las necesidades de cada barrio con las soluciones reales.

En Costa Rica, y en gran parte de América Latina, hemos vivido una tensión constante. Por un lado, nuestros gobiernos locales tienen un gran respaldo en el papel (la ley dice que son muy importantes y los elegimos democráticamente), pero por otro lado, sufren de una gran debilidad técnica a la hora de la verdad. El resultado es un motor que suena bien cuando está apagado, pero que al encenderlo no tiene la fuerza para subir la cuesta. Esto, irremediablemente, va desgastando la confianza de los ciudadanos, quienes empiezan a sentir que la municipalidad es un edificio donde se pagan impuestos, pero del que salen pocas soluciones.

Para entender por qué el motor a veces falla, tenemos que abrir el capó y ver cómo está organizado el régimen municipal costarricense. Funciona, básicamente, con tres piezas principales:

***a) El Concejo Municipal: La asamblea del pueblo es el corazón político del cantón.***

Está formado por los regidores y síndicos que elegimos directamente. Su trabajo es como el de una junta directiva: deben pensar en grande, definir hacia dónde va el cantón, aprobar el presupuesto para lograrlo y vigilar que la plata se use bien. Sin embargo, en el día a día, la realidad nos golpea. Muchas veces, en lugar de pensar en el futuro a diez años plazo, el Concejo se enreda discutiendo de qué color pintar las bancas del parque o a quién contratar para arreglar una acera. Se confunde el debate político con querer controlar hasta el último detalle técnico (microgestión). Esto atrasa los proyectos y diluye la responsabilidad de pensar estratégicamente.

***b) La Alcaldía: El capitán del barco, el alcalde o alcaldesa es la figura central, la cara visible.***

Su trabajo es hacer que los planes del Concejo se vuelvan realidad, administrar los recursos y liderar el trabajo de todos los días. El problema rara vez es la persona en sí, sino el entorno en el que trabaja. Las alcaldías en Costa Rica están sobrecargadas. Tienen que apagar incendios diarios, lidiar con presiones políticas constantes y, a menudo, no cuentan con

el equipo de especialistas necesarios para sacar adelante proyectos complejos, como una planta de tratamiento de aguas o un plan regulador moderno.

***c) La administración municipal: La sala de máquinas, aquí están las direcciones y departamentos técnicos: los ingenieros, los contadores, los encargados de recolección de residuos.***

Son los que hacen que el cantón funcione. Pero es aquí donde encontramos una de nuestras fallas históricas más grandes. En muchas municipalidades no existe una carrera atractiva para los profesionales. Hay mucha rotación de personal y, seamos honestos, existen diferencias abismales; mientras un cantón urbano puede tener a diez ingenieros expertos, un cantón rural quizás deba rogar para poder contratar a uno a medio tiempo.

## **CONFUNDIR LA LIBERTAD CON LA IMPROVISACIÓN**

Como bien nos ha recordado a lo largo de los años el destacado economista nacional y expresidente del Banco Central, don Eduardo Lizano Fait, cualquier institución pública está condenada al fracaso cuando no se profesionaliza, cuando no mide sus resultados y, sobre todo, cuando no tiene la humildad de corregir sus errores.

Uno de los equívocos más grandes que hemos tenido en nuestras comunidades es no entender bien qué significa la palabra “autonomía”. Muchos han llegado a pensar que tener autonomía significa que la municipalidad puede hacer lo que le plazca, sin rendirle cuentas a nadie y sin seguir reglas estrictas de calidad.

La autonomía municipal no se escribió en la ley para darle a las autoridades un permiso para improvisar o para actuar sin planificación. Todo lo contrario. Se les dio libertad de acción porque se asume que, al estar más cerca del ciudadano, tienen una responsabilidad aún mayor de hacer las cosas de manera impecable y transparente.

Si queremos respuestas, es útil ver qué están haciendo los países que ya resolvieron estos problemas. En las naciones más desarrolladas y competitivas del mundo —aquellas que forman parte de la OCDE— han

llegado a un acuerdo fundamental, una regla de oro muy sencilla:

La política fija el rumbo, pero la gestión profesional ejecuta.

¿Qué significa esto en un lenguaje llano? Significa que los políticos elegidos por el pueblo (el Concejo y la Alcaldía) deciden qué hay que hacer. Por ejemplo: deciden que el cantón necesita un puente nuevo porque la comunidad lo urge. Hasta ahí llega su papel. Luego, son los técnicos profesionales quienes deciden cómo se hace ese puente, qué materiales usar y a quién contratar bajo criterios estrictamente técnicos, sin presiones políticas ni compadrazgos.

En muchas municipalidades exitosas de Europa y Norteamérica, incluso existe una figura llamada el Gerente Municipal (o City Manager). Esta persona es un profesional altamente capacitado que no es elegido por votos, sino por su currículum y experiencia. Se encarga de administrar el día a día de la municipalidad, asegurando que los servicios no se detengan, sea quien sea el partido político que esté en la alcaldía. Esto nos garantiza tres cosas vitales: continuidad en los proyectos a largo plazo, eficiencia operativa y una reducción drástica del clientelismo político.

## **EL GRAN VACÍO COSTARRICENSE**

Imaginemos a Costa Rica como un gran reloj que necesita dar la hora exacta. En este reloj, el gobierno central en San José es una rueda

dentada inmensa y poderosa, y las municipalidades son ruedas más pequeñas distribuidas por todo el mecanismo. El problema estructural más grave que tenemos hoy es que, muchas veces, estas ruedas giran cada una por su lado, sin tocarse. A esto los expertos le llaman una “débil gobernanza multinivel”.

Como bien han diagnosticado diversos estudios sobre nuestro Estado, construimos ministerios nacionales fuertes e instituciones autónomas gigantescas, pero se nos olvidó crear las correas de transmisión para que esas instituciones trabajen de la mano con los gobiernos locales.

¿Qué provoca esta desconexión en la vida real? Genera un desperdicio enorme de recursos y energía. Vemos duplicidad de funciones: el ministerio repara una calle y a la semana siguiente la municipalidad la rompe para meter un tubo. Vemos vacíos de responsabilidad donde nadie asume la culpa, y vivimos en un constante conflicto de competencias sobre a quién le toca arreglar el puente o limpiar el río.

En medio de este choque de trenes queda atrapada la municipalidad y, por supuesto, el ciudadano. El alcalde se enfrenta todos los días a las expectativas crecientes de vecinos que exigen (con justa razón) seguridad, empleo y obras, pero se encuentra maniatado, con competencias limitadas por la ley y recursos económicos insuficientes que se quedan atrapados en la burocracia central.

Por mucho tiempo, hemos tratado a las municipalidades como si fueran grandes administradoras de condominios. Hemos creído que su único trabajo es recolectar la basura a tiempo, tapar los huecos de las calles, podar los parques y cobrar los impuestos. Si bien esos servicios básicos son vitales, una municipalidad moderna y de cara al siglo XXI no puede limitarse a la simple supervivencia diaria.

El municipio debe dar un salto de calidad y asumir un rol estratégico. Debe convertirse en el arquitecto del futuro de su cantón. Esto significa pasar de ser un simple tramitador de permisos a ser un planificador territorial que decide con inteligencia dónde deben crecer las zonas residenciales y dónde las industriales para proteger el agua y el bosque.

Debe ser un articulador institucional que sienta en la misma mesa al empresario local, al colegio técnico y al agricultor para generar empleo. Y, sobre todo, debe ser un facilitador del desarrollo. Gobernar el territorio exige levantar la mirada, pensar a mediano y largo plazo, y tener la capacidad de evaluar si las acciones de hoy están mejorando la calidad de vida de la gente, en lugar de solo aplaudir porque se gastó el presupuesto.

Si observamos el mapa de Costa Rica, notaremos algo fascinante: los cantones más prósperos y exitosos no son necesariamente los más grandes o los que tienen más presupuesto. Son, sin excepción, los mejor

gestionados. La evidencia internacional es contundente al respecto: la calidad y el talento del equipo técnico de una municipalidad explican casi todo su éxito.

Es aquí donde entra en juego la Visión País 2035 que proponemos en este libro. Si queremos transformar a Costa Rica desde sus raíces, necesitamos urgentemente implementar una carrera municipal moderna. Debemos desterrar la vieja práctica de repartir puestos técnicos como premios de consolación política o por amiguismo.

Necesitamos atraer a los mejores talentos a nuestros cantones ofreciéndoles formación continua, evaluaciones objetivas de su trabajo y una regla de oro inquebrantable: la permanencia en el puesto debe basarse exclusivamente en el desempeño y los resultados, jamás en la lealtad a un partido político. Sin esta profesionalización rigurosa, darle más poder y dinero a los municipios (la famosa descentralización) solo servirá para multiplicar los problemas en lugar de las soluciones.

Cuando el motor municipal falla, el daño va mucho más allá de un trámite atrasado o un caño sin limpiar; el verdadero daño se le hace al alma de nuestra democracia. La mala gobernanza local tiene un costo profundo que se refleja cada cuatro años en las urnas: un abstencionismo doloroso.

La baja participación electoral en los comicios municipales no ocurre porque al costarricense no le importe su comunidad. Ocurre por desconfianza y por una percepción de irrelevancia. Cuando el ciudadano de a pie, el pulpero, la estudiante o el finquero no ven resultados palpables en su entorno inmediato, se alejan. Se desentienden del proceso político y, tristemente, dejan el espacio vacío para que minorías organizadas, o incluso el crimen, tomen el control de las decisiones.

Por el contrario, una buena estructura institucional revive la democracia todos los días. Cuando la municipalidad funciona bien, hace que las decisiones sean visibles, que los trámites sean comprensibles para cualquier persona y que los resultados sean exigibles. Vuelve a conectar al ciudadano con la esperanza de que su voz sí importa.

*Resumamos nuestro reto en cuatro pilares innegociables:*

1. La autonomía sin capacidad técnica es una trampa: Es fragilidad institucional disfrazada de independencia.
2. La gobernanza no es politiquería: Es pura gestión estratégica del territorio pensando en las próximas generaciones, no en las próximas elecciones.
3. El talento humano es innegociable: La profesionalización de los funcionarios es la condición obligatoria para que la descentralización funcione.
4. Nadie se salva solo: Sin coordinación y diálogo constante entre el gobierno nacional y el municipio (gobernanza multinivel), el cantón queda aislado y el país se estanca.



### Capítulo 3

# Cuando el Desarrollo Empieza en el Territorio

**Diagnóstico Vivo  
de Cultura y Juventud.**



*“La democracia no es solo un sistema de gobierno; es una forma de convivencia”*

**Alberto Cañas Escalante, Escritor, Político y Periodista Costarricense.**

Si la democracia es una forma de convivencia, entonces también es una forma de organización territorial. No nace únicamente en la capital ni en los grandes poderes del Estado. Se cultiva en las comunidades, en los barrios y en los gobiernos locales que articulan la vida cotidiana de las personas.

Durante décadas, en los pasillos de la Asamblea Legislativa, en las aulas universitarias y en los foros de debate en Costa Rica, hemos estado formulando la pregunta equivocada sobre el futuro de nuestros cantones. Hemos enfrascado el diálogo nacional en una lucha de poder, un tira y encoge sobre cuánto control deben tener las municipalidades frente al gobierno central. Hemos discutido la descentralización como si se tratara de quitarle un pedazo de pastel a un ministerio en San José para dárselo a un alcalde en la zona rural. Sin embargo, este enfoque es una trampa.

El verdadero dilema que debemos resolver como país no es la cantidad de poder que se transfiere, sino para qué funciones concretas se necesita ese poder y bajo qué exigencias institucionales debe ejercerse.

Si levantamos la mirada y analizamos la ruta que han seguido las naciones más prósperas del mundo, descubrimos una revelación fascinante: los países más competitivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no fortalecieron a sus gobiernos locales por un romanticismo ideológico o por darles un premio de consolación. Lo hicieron por una razón fríamente pragmática. Entendieron, a base de prueba y error, que el verdadero desarrollo económico, social y humano no ocurre en el aire abstracto de la macroeconomía o en los decretos nacionales, sino que aterriza y se materializa en el territorio.

Es en el nivel local donde vive la gente. Es en la calle del barrio donde se forman las comunidades, donde las empresas producen bienes, donde se contrata al personal y, de manera crítica, donde el ciudadano consume y evalúa los servicios públicos. Si el Estado falla en la acera, en el parque o en el camino vecinal, falla en su promesa fundamental, sin importar cuán elocuentes sean los discursos presidenciales. Es precisamente allí, en el kilómetro cero de la vida ciudadana, donde la maquinaria estatal debe funcionar con la precisión de un reloj.

*“Las personas juzgan al Estado no por sus discursos, sino por la calidad de los servicios que reciben donde viven.”*

**Lee Kuan Yew,  
Arquitecto del Singapur moderno.**

Aunque los modelos institucionales varían enormemente en el mundo desarrollado —desde sistemas altamente federales como el de Alemania hasta Estados unitarios y compactos como Dinamarca—, existe un núcleo funcional indiscutible que comparten las municipalidades más exitosas. No son entidades que simplemente “hacen de todo un poco” con presupuestos limitados. Por el contrario, se especializan en competencias esenciales: el

ordenamiento territorial y el urbanismo, la prestación de servicios públicos medibles, el desarrollo de la infraestructura local, el fomento económico, la cohesión social a través de la cultura, y la sostenibilidad

ambiental. La verdadera diferencia entre estos países y Costa Rica, por lo tanto, no es un asunto de leyes más bonitas, sino de una operatividad estratégica que nosotros aún no hemos logrado articular.

De todas estas responsabilidades, existe una que actúa como la piedra angular del éxito: el ordenamiento territorial. En las naciones más competitivas, decidir cómo se usa el suelo no es un trámite burocrático engorroso que se archiva en un sótano municipal; es la política pública madre de la cual derivan absolutamente todas las demás.

Tomemos el ejemplo de los Países Bajos con su innovadora *Omgevingswet* (Ley de Medio Ambiente y Planificación), o los modelos de gestión territorial en Finlandia y Alemania. En estos lugares, los ayuntamientos tienen la competencia real, técnica y definitiva para diseñar el futuro físico de sus comunidades. No esperan a que el mercado inmobiliario crezca de forma desordenada para luego intentar llevarle servicios. Ellos coordinan simultáneamente dónde se construirán los nuevos proyectos de vivienda, por dónde debe pasar el transporte público masivo, dónde se ubicarán los centros de empleo y cuáles áreas naturales son sagradas e intocables.

El resultado de esta planificación férrea es matemático y visible: logran construir ciudades compactas, reducen drásticamente los costos multimillonarios de extender tuberías, alcantarillados y tendidos eléctricos a zonas alejadas, y evitan la expansión urbana caótica. En Costa Rica, tristemente, la historia es otra. Nuestra planificación está fragmentada entre múltiples instituciones, los planes reguladores de los cantones (cuando existen) son débilmente vinculantes y, con demasiada frecuencia, cualquier intento de ordenamiento termina paralizado en los tribunales contenciosos administrativos. Hemos permitido que el país crezca a tropezones. Si Costa Rica quiere aspirar a una Visión 2035 de primer mundo, debemos aceptar una regla inquebrantable: sin un ordenamiento territorial sólido y liderado por capacidades locales profesionales, no hay desarrollo sostenible posible; solo hay improvisación constante.

Esa capacidad de planificar el territorio se conecta directamente con el indicador más honesto de la competitividad de un país: la eficiencia de los servicios públicos locales. La grandeza de una nación se experimenta en lo

cotidiano. El ciudadano, el empresario o el agricultor no evalúan a su país leyendo reportes del Banco Mundial; lo evalúan cuando sacan la basura, cuando transitan por una acera iluminada y segura, o cuando visitan un espacio público.

En los municipios de la OCDE, la prestación de estos servicios no se deja a la buena voluntad. Se mide, se evalúa y se compara constantemente. Las municipalidades utilizan contratos por desempeño, ya sea con sus propios departamentos o con empresas privadas tercerizadas. Si el servicio de recolección de residuos no cumple con las métricas de reciclaje o limpieza estipuladas, hay penalizaciones; si superan las expectativas, se premia la innovación. Todo es transparente y está a la vista del contribuyente.

Es aquí donde el pensamiento pragmático se hace vital. Como afirmaba el líder singaporense Lee Kuan Yew, la confianza en las instituciones se gana en la trinchera de la eficiencia diaria. Cuando una municipalidad logra que la recolección de basura sea impecable, que el alumbrado funcione sin interrupciones y que los parques sean santuarios seguros, no solo está administrando bien el dinero; está construyendo, ladrillo a ladrillo, la credibilidad del sistema democrático.

La eficiencia en los servicios públicos cotidianos es, en realidad, el reflejo de un andamiaje mucho más profundo: la infraestructura local y la movilidad. En los países más competitivos del mundo, existe una división del trabajo extraordinariamente clara y sensata. El gobierno central es quien define los grandes estándares de calidad, las normativas técnicas y las visiones nacionales, pero es el municipio el que ejecuta la obra en el territorio. Hablamos de la red de caminos vecinales, la construcción de ciclovías seguras, la gestión del transporte urbano y la creación de verdaderos espacios peatonales que inviten a caminar la ciudad. La clave de este modelo no radica necesariamente en tener un presupuesto infinito, sino en poseer una capacidad de ejecución ágil, libre de la asfixiante burocracia que paraliza a los ministerios nacionales.

En Costa Rica, hemos sufrido por décadas de una miopía institucional al respecto. Hemos creído que el desarrollo del país depende exclusivamente

de inaugurar megaproyectos viales de miles de millones de colones, mientras descuidamos las arterias más pequeñas que conectan a la gente con su sustento.

Sin embargo, una calle bien asfaltada o un camino vecinal transitable no son fines en sí mismos; son los canales por donde debe circular el progreso. Esto nos lleva a una de las funciones más transformadoras de las municipalidades en la OCDE, y quizás la gran diferencia estructural con nuestro país: el rol del gobierno local como facilitador del desarrollo económico.

*Como ha advertido con agudeza el economista y exministro Fernando Herrero Acosta, los verdaderos cuellos de botella que estrangulan nuestra competitividad no siempre están en la falta de una gran autopista, sino en la deficiencia crónica de la infraestructura local. Es el puente cantonal que cede con las lluvias y deja incomunicados a los productores agrícolas; es la mala conectividad territorial que encarece los fletes; son los retrasos absurdos en la obra pública menor que obligan a los ciudadanos a perder horas de su vida en presas interminables para salir de sus propios barrios.*

Municipios en países como Irlanda, Nueva Zelanda o Canadá comprendieron hace décadas una máxima fundamental: el gobierno local no tiene la capacidad ni la vocación para crear empresas o generar riqueza directamente, pero tiene el poder absoluto para crear el ecosistema donde esas empresas prosperen o mueran. Asumieron la responsabilidad de atraer inversión de manera proactiva, compitiendo sanamente entre ellos. Lo logran mediante la simplificación radical de trámites para abrir negocios, la

coordinación estrecha con las cámaras empresariales de la zona y la alianza con instituciones educativas para formar el talento humano específico que requiere su geografía. Entendieron que revitalizar un centro urbano abandonado atrae comercio, turismo y, por ende, empleo.

Tristemente, en Costa Rica este rol de promotor económico ha estado históricamente anulado. Nuestras municipalidades operan bajo una rigidez normativa que castiga la iniciativa. Existe una falta de visión estratégica en muchos concejos municipales, sumada a un temor paralizante por parte de los alcaldes frente a las auditorías internas o la Contraloría

General de la República. El miedo a cometer un error de procedimiento administrativo ha provocado el mayor de los errores políticos: la inacción frente al desempleo y la pobreza de sus habitantes.

Pero el desarrollo económico pierde su sentido, e incluso se vuelve destructivo, si no está anclado en una comunidad sana. Es aquí donde el modelo de la OCDE nos da otra lección vital: la inversión en cultura, deporte y cohesión social no es un gasto accesorio que se hace si sobra dinero a final de año. Es, de hecho, la inversión en seguridad ciudadana y salud pública más rentable a largo plazo.

Cuando una municipalidad gestiona y financia bibliotecas modernas y equipadas, cuando sostiene escuelas deportivas de alto nivel en barrios vulnerables y diseña espacios públicos donde la gente desea congregarse, está atacando la raíz misma de la desigualdad. Estos espacios reducen la violencia, previenen la exclusión social de los jóvenes y combaten esa desafección ciudadana que tanto daño le hace a nuestra institucionalidad. Aquí resuena con fuerza el eco del pensamiento de don Alberto Cañas Escalante, quien insistía, con esa lucidez inquebrantable, en que sin comunidad no hay ciudadanía, y sin ciudadanía no existe una democracia viva. El país se nos deshace en las manos si no lo cosemos desde el barrio.

Toda esta transformación, esta ambiciosa hoja de ruta hacia un municipio empoderado y gestor de su propio destino, debe venir acompañada de una advertencia severa. En el debate costarricense no podemos pecar de ingenuos. Desde el pensamiento político nacional, figuras como Ottón Solís han trazado una línea roja indispensable: la descentralización, si se ejecuta sin niveles draconianos de transparencia y control ciudadano, no fortalece la democracia, sino que la debilita, creando pequeños feudos de poder local.

Los países más competitivos del mundo jamás transfirieron competencias técnicas, presupuestos y responsabilidades a sus gobiernos locales basándose únicamente en la confianza ciega. Lo hicieron implementando métricas rigurosas de desempeño, portales de datos abiertos y auditorías ciudadanas constantes. No hay transferencia de poder sin fiscalización, y no hay autonomía sin consecuencias directas por la mala gestión.

Si queremos construir la Costa Rica del siglo XXI, las municipalidades deben reclamar su lugar como motores del desarrollo, pero los ciudadanos debemos reclamar nuestro lugar como los auditores implacables de ese proceso. Solo en ese equilibrio encontraremos el camino hacia la prosperidad.



## Capítulo 4

# El Latido en la Acera

**Democracia de Proximidad  
y el Verdadero Rostro  
del Desarrollo Humano.**



## *“¿Para qué tractores sin violines?”*

**José Figueres Ferrer, ex Presidente de la República,  
Sobre la necesidad de un desarrollo que trascienda lo puramente material.**

Después de haber navegado por la historia de nuestros cabildos, de diseccionar las fallas en nuestra estructura institucional y de observar con lupa cómo operan los países más competitivos de la OCDE, es imperativo que hagamos una pausa. Antes de proponer nuevas leyes o imaginar la Costa Rica del 2035, debemos responder a una pregunta que, por tan obvia, solemos ignorar en el debate público:

¿Para qué existe realmente una municipalidad?

Si le hacemos esta pregunta a un ciudadano al azar en cualquier parque de nuestro país, es muy probable que la respuesta esté teñida de un pragmatismo casi burocrático. Nos dirán que es el edificio gris al que hay que ir a hacer fila para suplicar por un permiso de construcción o una patente comercial. Pero reducir el gobierno local a una ventanilla de trámites o a un cuadrilla de mantenimiento es el error cívico más grave que hemos cometido. No, la municipalidad no existe simplemente para ejecutar presupuestos ni para administrar la escasez. La función más importante, sagrada e indelegable del municipio en una sociedad democrática es hacer posible una vida digna. Su propósito último es crear el ecosistema para que las personas tengan oportunidades reales de prosperar, convivir y ser felices en el metro cuadrado donde desarrollan su existencia. Todo lo demás —el organigrama, las competencias legales, el presupuesto, las herramientas tecnológicas y los tractores— es pura y estrictamente instrumental. Son los medios, no el fin. El fin es el ser humano habitando su comunidad.

Para entender esta misión, debemos desmitificar lo que significa vivir en democracia. Hemos sido educados para creer que la democracia es un evento esporádico, una fiesta cívica que celebramos cada cuatro años cuando vamos a las urnas a elegir a un presidente y a 57 diputados. Pero la democracia no se agota en las elecciones nacionales, de la misma forma en que un matrimonio no se resume al día de la boda.

La vitalidad de una democracia depende absolutamente de los espacios cotidianos. Depende de que el ciudadano de a pie se sienta escuchado un martes por la tarde, de que sea tomado en cuenta cuando se decide el futuro de su cuadra, y de que asuma una corresponsabilidad sobre su entorno.

Es en este terreno donde el municipio cumple un rol insustituible: es la “democracia de proximidad”. Es el único nivel del Estado donde la decisión pública tiene un rostro humano y conocido. Si un ministro en San José se equivoca en una política pública abstracta, el ciudadano tarda meses o años en sentir el impacto. Pero si el alcalde o el Concejo Municipal toman una mala decisión sobre el flujo vehicular del centro del cantón o sobre la seguridad del parque central, el error (y el acierto) se perciben de inmediato, esa misma tarde.

Como advertía con lucidez el pensador francés Alexis de Tocqueville en el siglo XIX, la libertad no se aprende leyendo ensayos filosóficos ni debatiendo en la capital; se aprende en la práctica ruidosa y a veces caótica del autogobierno local.

Cuando el municipio es débil, carece de recursos o es ineficiente, ocurre un fenómeno trágico: la política se vuelve una fuerza distante y ajena. El ciudadano asume una postura pasiva, cruzándose de brazos a esperar que “el gobierno” le resuelva la vida. Al perderse esa conexión íntima con lo local, la democracia nacional entera se vacía de contenido.

Esta visión de proximidad nos obliga a cambiar la forma en que medimos el éxito de un cantón. Durante mucho tiempo, la política tradicional ha equiparado el “desarrollo” con el simple crecimiento económico. Se aplaude a un cantón si tiene muchas fábricas, si recauda muchos millones

en impuestos o si su Producto Interno Bruto (PIB) local es alto. Pero el dinero, por sí solo, no garantiza el bienestar.

Es aquí donde el pensamiento del premio Nobel de Economía, Amartya Sen, se vuelve una brújula indispensable para nuestra Visión 2035. Sen revolucionó la forma en que el mundo entiende el progreso con una premisa fulminante:

*“El desarrollo consiste en ampliar las libertades reales de las personas”.*

Para Amartya Sen, el desarrollo no es tener más dinero en la cuenta bancaria del Estado, sino la expansión de las “capacidades” humanas. Al observar el desarrollo a través de la lente de las capacidades, entendemos que la libertad real es poder hacer y ser

lo que uno valora. ¿De qué le sirve a un ciudadano vivir en un cantón económicamente rico, si el diseño de su ciudad no le permite caminar seguro por la noche? ¿De qué sirve una alta recaudación municipal si los jóvenes no tienen un centro cultural donde aprender, crear o convivir lejos de las drogas?

Las verdaderas capacidades humanas —aprender, trabajar, crear, convivir y vivir con dignidad— no se materializan en las aburridas estadísticas macroeconómicas del Banco Central. Se materializan en la realidad física: en la calidad de la acera por donde transita una persona en silla de ruedas, en la iluminación de la parada de buses donde espera una estudiante universitaria, en la limpieza del parque donde juegan los niños, y en la oferta del centro cultural del distrito.

Bajo esta óptica, el crecimiento económico es vital, pero solo como el combustible para algo mucho más grande. El municipio es, por diseño natural y por cercanía, el gerente principal del desarrollo humano en Costa Rica.

## **EL PRIMER ESCUDO DE LA REPÚBLICA**

lúcidos aportes del pensamiento costarricense al debate democrático es la insistencia tajante en que no puede existir verdadera ciudadanía sin comunidad. No somos individuos aislados pagando impuestos al Estado; somos parte de un ecosistema social.

Para don Alberto Cañas Escalante, una de las plumas y mentes más brillantes de nuestra historia política, la democracia se vuelve extremadamente frágil, casi de cristal, cuando se torna puramente institucional. Cañas entendía que si la política se reduce a leyes y decretos, perdiendo su identidad, su memoria histórica y su vida cultural compartida, la nación entera se marchita.

Esa expansión de las capacidades humanas de la que hablábamos no ocurre en el vacío. Ocurre entre vecinos. Uno de los mayores y más

Es aquí donde el municipio asume un papel de guardián sagrado. El gobierno local es, por naturaleza, el custodio de la identidad cantonal. Es la institución llamada a proteger el patrimonio arquitectónico de sus calles, a mantener viva la memoria de sus fundadores y a fomentar el encuentro comunitario en la

plaza, en las retretas del domingo o en los festivales locales. Cuando estos espacios se abandonan por negligencia administrativa o por falta de visión, el vacío no queda desocupado. La evidencia en Costa Rica es hoy dolorosamente clara: donde el municipio retrocede y el espacio público se deteriora, avanza la violencia. Se erosiona la confianza entre los vecinos, la gente se encierra detrás de verjas y alambre de púas, y se debilita irremediabilmente el sentido de pertenencia. Un barrio que no se reconoce a sí mismo es un barrio indefenso.

Por eso, en las naciones más avanzadas —aquellas a las que aspiramos emular en nuestra Visión 2035— la “cohesión social” no es el título de un discurso poético de campaña, sino una línea de inversión dura y pura en el presupuesto municipal. Se trata de una política pública concreta, diseñada, financiada y ejecutada a nivel local.

Las municipalidades fuertes en el mundo desarrollado no dudan en invertir en la creación de espacio público de altísima calidad. Financian el deporte comunal no como un pasatiempo, sino como una herramienta de

salud pública y disciplina. Democratizan la cultura haciéndola accesible en los distritos más alejados y sostienen programas permanentes para mantener activos e integrados tanto a los jóvenes como a los adultos mayores.

El cálculo que hacen estos gobiernos locales es de una lógica aplastante: estas acciones preventivas cuestan una fracción de lo que cuesta combatir el crimen o construir cárceles. Una biblioteca municipal bien equipada, una escuela de música cantonal o un polideportivo iluminado previenen la violencia, reducen la exclusión social y fortalecen los vínculos entre los ciudadanos. En este escenario, el municipio actúa como el primer escudo social de la República, complementando de manera perfecta —y no sustituyendo— las grandes políticas de seguridad y bienestar del Estado central.

Este escudo social nos lleva a una conclusión jurídica y filosófica profunda sobre la naturaleza de nuestros derechos. Desde el derecho público, diversos y destacados juristas costarricenses han señalado una verdad incómoda para el centralismo: los derechos consagrados en la ley no se ejercen en abstracto.

Nuestra Constitución Política puede decir, con palabras hermosas en su Artículo 50, que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Puede garantizar el derecho a la educación, a la cultura, a la recreación y a la libre movilidad. Pero la cruda realidad es que esos derechos se viven, o se frustran miserablemente, en el territorio físico.

Si el río que cruza el cantón está contaminado porque la municipalidad no tiene un sistema de tratamiento de aguas o no fiscaliza a las industrias locales, el Artículo 50 es letra muerta para esos vecinos. Si un niño tiene el derecho a la educación, pero en época de lluvias no puede llegar a la escuela porque el camino vecinal está destruido, ese derecho existe solo en el papel brillante de la Constitución, pero no en su vida real. Si una persona con discapacidad no puede transitar por su propio barrio porque las aceras están destrozadas o no existen, su derecho a la movilidad ha sido violentado por el Estado.

Por lo tanto, cuando el municipio falla en su gestión técnica o administrativa, no solo está cometiendo un error burocrático; está violando sistemáticamente los derechos humanos de sus habitantes en el día a día. Es por esto que la función más profunda, noble y exigente de una municipalidad es bajar la Constitución Política de las nubes y hacerla efectiva, caminable y tangible en la cotidianidad de sus ciudadanos.

## **LA VOZ Y EL VACÍO**

Si aceptamos que el municipio es el primer escudo de la República y el garante de los derechos ciudadanos en la acera, debemos examinar cómo se comunica ese municipio con su gente. La participación ciudadana es el puente entre la institución y la comunidad, pero en Costa Rica, ese puente necesita urgentes reparaciones estructurales.

Desde el punto de vista legal, nuestro país cuenta con un catálogo envidiable de mecanismos formales de participación local. Nuestra legislación contempla la figura de los cabildos abiertos, permite las audiencias públicas ante los regidores y establece la existencia de los Concejos de Distrito y los síndicos como la primera línea de contacto vecinal. En el papel, el diseño parece democrático y exhaustivo. El problema histórico, sin embargo, no ha sido la ausencia de normas, sino su vaciamiento práctico. Hemos confundido la forma con el fondo.

En la realidad cotidiana de la inmensa mayoría de nuestros cantones, participar se ha convertido en un acto de resistencia o de frustración. Pensemos en el ciudadano que asiste a una sesión del Concejo Municipal un martes por la noche, sacrificando el tiempo con su familia, para advertir sobre un problema grave de seguridad o infraestructura en su comunidad. Frecuentemente, se encuentra frente a un cuerpo político que le otorga dos o tres minutos para hablar, en medio de una agenda burocrática interminable, donde la decisión técnica a menudo ya ha sido tomada a puerta cerrada o está empantanada en la tramitomanía administrativa. El ciudadano expone, los regidores asienten por cortesía y la sesión continúa. El cabildo se cumple como un requisito legal, como una casilla que se marca en un formulario de la Contraloría, pero no como

un ejercicio de poder compartido.

La experiencia de las democracias locales más maduras a nivel internacional nos demuestra que la participación ciudadana efectiva exige condiciones mucho más profundas que simplemente abrir las puertas de un salón municipal. Requiere, en primer lugar, información clara y accesible. Un vecino no puede opinar sobre el presupuesto cantonal si este se le presenta en un formato contable incomprensible; necesita datos abiertos, traducidos a un lenguaje llano que explique cuánto cuesta iluminar su parque o asfaltar su calle. En segundo lugar, requiere procesos vinculantes. Esto significa que cuando la comunidad organizada es consultada sobre un plan regulador o el destino de un fondo de inversión, su voz tenga un peso real en la decisión final, y no sea tratada como una simple sugerencia que el alcalde puede ignorar al día siguiente. Y, finalmente, exige una retroalimentación visible: que la municipalidad tenga la obligación de explicarle al ciudadano, frente a frente o mediante herramientas digitales, por qué su propuesta fue aceptada o por qué, con criterios técnicos y transparentes, fue rechazada. Cuando el ciudadano comprueba que su tiempo invertido en participar tiene consecuencias tangibles en su entorno, la democracia local se oxigena y se fortalece de inmediato.

Pero, ¿qué sucede cuando este ecosistema falla? ¿Cuál es el costo real de tener municipalidades irrelevantes, desconectadas de sus comunidades e incapaces de gestionar el desarrollo humano del que hablaba Amartya Sen?

El precio lo pagamos todos, y es un costo que erosiona los cimientos mismos del país. Cuando el municipio no cumple su función social y se percibe como una estructura inoperante o corrupta, el primer síntoma es el aumento de la apatía. El ciudadano llega a la triste conclusión de que, sin importar a quién elija, su calle seguirá llena de huecos y su barrio seguirá siendo inseguro. Esta desilusión se traduce matemáticamente en las urnas: el abstencionismo crónico en las elecciones municipales de Costa Rica es el grito silencioso de una población que no le ve utilidad a su gobierno local.

Sin embargo, en política, los vacíos de poder nunca se quedan desocupados por mucho tiempo. Cuando el Estado retrocede y la participación ciudadana legítima disminuye, ese terreno es rápidamente invadido por actores oportunistas.

La debilidad institucional es el caldo de cultivo perfecto para los populismos locales y el caudillismo. Ante la ausencia de una administración técnica y profesional, surge el líder demagogo que no gestiona soluciones a largo plazo, sino que “hace favores”. El asfalto de una calle o la entrega de materiales de construcción dejan de ser un derecho ciudadano y se convierten en un acto de clientelismo puro y duro, un intercambio transaccional por votos que humilla la dignidad del elector y destruye la igualdad de oportunidades. Peor aún, en los cantones donde la institucionalidad municipal es irrelevante, el control territorial queda a merced de grupos de presión no representativos, pequeñas élites económicas que dictan el crecimiento urbano a su favor, o, en el escenario más grave que enfrentamos en la actualidad, a merced del crimen organizado que busca infiltrar y sustituir al Estado en los barrios más vulnerables.

Por lo tanto, tener municipalidades débiles no es un asunto neutro o un simple defecto administrativo con el que podemos convivir. Es una enfermedad silenciosa que corroe la democracia desde adentro.

A la luz de nuestra historia colonial y republicana, de la experiencia comparada de la OCDE y del pensamiento humanista nacional e internacional, la función más importante del municipio costarricense puede y debe resumirse en un mandato irrenunciable:

Articular la comunidad, hacer valer los derechos y multiplicar las oportunidades en el territorio exacto donde las personas viven su vida cotidiana.

Todo lo demás —el diseño de la infraestructura cantonal, la digitalización de los trámites, el cobro de impuestos y la prestación de servicios básicos— debe girar y ordenarse exclusivamente alrededor de esta misión suprema.

Si aceptamos, entonces, que el municipio es el motor indispensable para el desarrollo humano y la primera línea de defensa de la cohesión social, la siguiente pregunta que se asoma en el horizonte de nuestra Visión País 2035 es absolutamente inevitable. Es el gran debate nacional que hemos postergado por miedo o por cálculo político:

¿Debe el Estado costarricense y sus grandes ministerios soltar amarras y confiarle a los gobiernos locales responsabilidades históricas en materia de educación, seguridad preventiva, infraestructura nacional, deporte y cultura? Y, sobre todo, ¿bajo qué condiciones legales, financieras y de rigurosa transparencia debe darse esa transferencia de poder para garantizar que sea un éxito transformador y no un fracaso monumental?

Un municipio fuerte no es el que concentra poder y presupuesto, sino el que multiplica oportunidades y libertades para su gente.



Capítulo 5

# El Nudo Centralista

**El Debate entre Soltar el Poder  
Nacional y Asumir el Territorio.**



*“El instrumento más importante de lucha contra la pobreza es el diseño mismo de la política económica.”*

**Silvia Lara Povedano,**  
ex Ministra y Especialista Costarricense en Desarrollo Territorial y Equidad.

Hemos llegado a un punto de no retorno en nuestro análisis. Si hemos aceptado, a lo largo de los capítulos anteriores, que el municipio es el verdadero motor del desarrollo humano, el gestor de la democracia de proximidad y el primer escudo social de la República, la conclusión lógica y administrativa debería ser sencilla: démosle a las municipalidades las herramientas, las competencias y el financiamiento para que hagan su trabajo.

Sin embargo, en Costa Rica, pronunciar la palabra “descentralización” en los pasillos de los ministerios o en el plenario legislativo suele generar un escalofrío institucional. Despierta un miedo profundo, casi atávico, en la burocracia central.

Este miedo se disfraza frecuentemente de prudencia técnica. El argumento predilecto de quienes defienden el statu quo centralista es un círculo vicioso perfecto, una trampa argumentativa que se repite década tras década:

*“No podemos transferir la responsabilidad de la educación, la seguridad o la infraestructura a las municipalidades porque no tienen la capacidad técnica ni la madurez administrativa para manejarlo”.*

Es lo que podríamos llamar el “síndrome del eterno menor de edad”. El Estado central trata a los gobiernos locales como si fueran adolescentes irresponsables a los que no se les puede prestar las llaves del carro. Pero la trampa radica en que la capacidad institucional no se adquiere leyendo manuales en el vacío; se forja en el ejercicio de la responsabilidad. Es imposible que una municipalidad desarrolle un departamento de ingeniería vial de primer mundo si el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) insiste en ser el único autorizado para decidir dónde se coloca un semáforo o cómo se diseña una intersección cantonal. No se puede aprender a nadar si está prohibido meterse al agua.

Este paternalismo institucional no solo es condescendiente, sino que ha demostrado ser profundamente ineficiente. Al intentar retener el control absoluto sobre todos los aspectos de la vida pública, desde la construcción de un aula escolar en Talamanca hasta la vigilancia de un parque en Desamparados, el gobierno central colapsó por su propio peso. Se convirtió en un gigante con pies de barro: enorme en su planilla, poderoso en su presupuesto, pero trágicamente lento, torpe y ciego ante las particularidades de cada comunidad.

Para desenredar este nudo, la Visión País 2035 que proponemos no requiere que inventemos una nueva teoría del Estado. Solo requiere que apliquemos, con valentía política, un concepto fundamental que las democracias más avanzadas de la OCDE utilizan como su regla de oro: el Principio de Subsidiariedad.

¿Qué significa esto en un lenguaje llano y aplicable a nuestra realidad? El principio de subsidiariedad dicta que ninguna decisión pública debe ser tomada por una autoridad superior o central si puede ser resuelta de manera más eficiente por una autoridad local y cercana al problema. En otras palabras: el ministerio no debe hacer absolutamente nada que la municipalidad pueda hacer mejor, más rápido y con mayor conocimiento de la comunidad. Entender esto es vital para cambiar el tono del debate nacional. Descentralizar competencias no significa “tirar la bola” para deshacerse de un problema fiscal. No es que el gobierno central se lave las manos frente a la crisis educativa o la ola de criminalidad. Tampoco significa

desmembrar o debilitar al Estado costarricense. Todo lo contrario: es una optimización estratégica. Es reasignar las responsabilidades utilizando una lógica estrictamente territorial.

Cuando el Estado nacional libera a sus ministerios de la microgestión cotidiana —de tener que decidir si se repara una gotera en una escuela de San Carlos o si se poda un árbol en Cartago—, recupera su verdadera vocación. Un Estado central liberado de la minucia puede dedicarse a lo que realmente le corresponde: dictar las grandes políticas nacionales, fijar los estándares de calidad, negociar tratados internacionales, mantener la estabilidad macroeconómica y, sobre todo, evaluar y fiscalizar con rigor implacable los resultados de los gobiernos locales.

Romper este paradigma centralista nos obliga a poner sobre la mesa de disección los grandes monopolios históricos del gobierno nacional. Si verdaderamente queremos que los cantones compitan, prosperen y protejan a sus ciudadanos, debemos iniciar una transferencia escalonada, medible y financiada de competencias clave.

No se trata de transferencias a ciegas, sino de un rediseño quirúrgico. ¿Tiene sentido que la seguridad preventiva de un barrio dependa de directrices emitidas desde San José, cuando es el alcalde quien conoce las zonas calientes de su cantón? ¿Es lógico que el mantenimiento de la infraestructura educativa dependa de una junta nombrada a dedo y desconectada del presupuesto municipal? ¿Por qué la promoción de la cultura y el deporte, los dos grandes antídotos contra la exclusión social, siguen dependiendo de los escasos recursos que logran gotear desde los ministerios nacionales?

Estas son las trincheras donde se libraré la verdadera batalla por la competitividad de Costa Rica en el siglo XXI.

*“Queremos atrevernos a más democracia.”*

**Willy Brandt,**  
**Estadista y ex Canciller Alemán, 1969.**

Antes de adentrarnos en el detalle de qué tareas debería asumir la municipalidad, es fundamental derribar el mito más dañino que rodea este debate. En Costa Rica, los defensores del centralismo suelen argumentar que trasladar responsabilidades a los cantones es una forma de dismantelar el Estado social de derecho. Nada más alejado de la realidad.

Descentralizar no significa debilitar al Estado; significa reorganizarlo con inteligencia territorial para que funcione mejor.

Como advertía el destacado filósofo y académico Carlos Llano al reflexionar sobre el principio de subsidiariedad, la regla ética y operativa es clara: lo que puede resolverse con eficacia en un nivel cercano a la gente, no debe concentrarse innecesariamente en un escritorio lejano.

Obligar a un ministro en San José a firmar la orden para reparar la tapia de una escuela en la zona sur es un absurdo administrativo. Sin embargo, Llano también nos deja una advertencia vital: la subsidiariedad sin responsabilidad, sin presupuesto y sin control, se convierte rápidamente en irresponsabilidad institucional. Si vamos a transferir poder, debe ser con reglas claras.

Veamos cómo se traduce esto en las trincheras de la vida diaria, comenzando por el pilar de nuestra sociedad: la educación.

### ***Educación:***

#### ***El municipio como el ecosistema de la escuela***

Cuando se propone que las municipalidades asuman un rol en la educación, el pánico suele apoderarse de los gremios y las burocracias. Imaginan, erróneamente, que el alcalde dictará el plan de estudios o contratará a los profesores de matemáticas. Ese es un temor infundado. En ningún país exitoso de la OCDE la educación se gestiona exclusivamente desde un edificio central en la capital, pero el Ministerio de Educación sigue siendo el ente rector del currículo académico.

El rol municipal que Costa Rica necesita es uno de soporte territorial estratégico. Mientras el Ministerio de Educación Pública (MEP) se

encarga de lo que ocurre dentro del aula (el contenido, la pedagogía y la planilla docente), la municipalidad debe encargarse del contenedor físico y social de esa escuela.

Hablamos de trasladar a los gobiernos locales el presupuesto y la competencia directa para la construcción, el mantenimiento preventivo y la seguridad perimetral de los centros educativos. Un departamento de ingeniería municipal puede reparar un techo dañado por un temporal en cuestión de días; el MEP, atrapado en su propia inmensidad, suele tardar años, condenando a los estudiantes a recibir clases en salones comunales prestados.

Además, el municipio es el actor ideal para gestionar el transporte escolar local y articular los programas extraescolares. Cuando un gobierno local organiza ligas deportivas, talleres de tecnología, clases de idiomas o academias de arte en las tardes, está extendiendo la jornada educativa y manteniendo a los jóvenes lejos de las calles.

Como ha señalado lúcidamente el ex Ministro de Educación, Leonardo Garnier, la educación no funciona como una cadena burocrática o una fábrica de ensamblaje; funciona como un ecosistema vivo. La municipalidad no sustituye al MEP, lo complementa exactamente allí donde la escuela respira y vive: en el barrio.

### ***Seguridad:***

#### ***La prevención y la convivencia desde el territorio***

Si la educación es un ecosistema, la seguridad ciudadana es el termómetro que nos indica si ese ecosistema está sano o enfermo. Y es precisamente en la seguridad donde el centralismo muestra sus grietas más profundas. Ninguna fuerza policial nacional, por más equipada, valiente o eficiente que sea, tiene la capacidad de conocer la dinámica íntima de cada barrio, de mapear cada callejón oscuro o de entender las tensiones vecinales antes de que estallen.

El modelo que proponemos no busca que los municipios asuman la persecución del crimen organizado o el narcotráfico internacional —esa es y debe seguir siendo la labor sagrada del Ministerio de Seguridad Pública y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ)—. La competencia

municipal clave se encuentra en la prevención comunitaria y el control del espacio urbano.

Una policía municipal profesionalizada no compite con la Fuerza Pública; actúa como su red de sensores tempranos. Pero la seguridad municipal va mucho más allá de las patrullas. Tiene que ver con el diseño urbano: un municipio que ilumina correctamente sus paradas de autobús, que poda los árboles que tapan las cámaras, que recupera lotes baldíos abandonados y los transforma en parques infantiles, está haciendo política de seguridad de primer nivel.

Como ha advertido el experimentado político y académico costarricense Francisco Antonio Pacheco, la seguridad de una nación no se resuelve únicamente con el uso de la fuerza policial o el endurecimiento de las penas. Se resuelve construyendo presencia institucional y tejiendo la red social.

El municipio no reemplaza al brazo fuerte del Estado central, sino que lo hace visible, preventivo y humano ahí donde más se necesita, evitando que el joven dé el primer paso hacia la delincuencia.

### ***Infraestructura:***

#### ***El asfalto donde el ciudadano evalúa al Estado***

Finalmente, este rediseño del poder debe aterrizar en el suelo que pisamos. A pesar de los grandes debates nacionales sobre el déficit fiscal o los eurobonos, el ciudadano común no juzga la calidad de su Estado por los gráficos del Ministerio de Hacienda. Lo juzga con sus propios sentidos todos los días: por la calle que transita para ir a su trabajo, por la acera (o la falta de ella) que usa para llevar a sus hijos a la escuela, por el puente cantonal que debe cruzar y por el parque que disfruta los fines de semana.

En los países de la OCDE, la fórmula es sencilla y sumamente efectiva: el gobierno central define los estándares técnicos de calidad y construye las grandes autopistas nacionales, pero es el municipio quien licita, ejecuta y mantiene la inmensa red de obra pública local. En Costa Rica, por el contrario, hemos concentrado en San José no solo las normativas, sino también los recursos y las decisiones sobre caminos vecinales, generando

un embudo burocrático de proporciones épicas. El resultado es un país que avanza a dos velocidades, frecuentemente lento y excesivamente costoso.

El economista y ex Ministro Fernando Herrero Acosta señala que muchos de los problemas estructurales de competitividad de Costa Rica no residen en la falta de megaproyectos interoceánicos, sino en una infraestructura local pésimamente gestionada. Cuando un camión cargado de productos agrícolas no puede salir de la finca porque el camino municipal es un barrial de noviembre a enero, la competitividad del país entero se desangra en ese cantón. Trasladar la gestión integral de la infraestructura local a las municipalidades, con sus respectivos recursos financieros, no es un capricho; es una urgencia económica para encender los motores productivos de nuestras comunidades.

### **EL RIESGO, LA CULTURA Y LAS REGLAS DEL JUEGO: CÓMO TRANSFERIR SIN FRACTURAR AL PAÍS**

Para la socióloga y especialista en desarrollo territorial, Silvia Lara Povedano, el gran reto del desarrollo costarricense consiste en una tarea monumental: cerrar las brechas territoriales que separan a las regiones dinámicas del país de aquellas que han quedado históricamente rezagadas. Esta advertencia es el faro que debe guiar cualquier intento de reforma del Estado.

Costa Rica no es un lienzo en blanco ni un territorio homogéneo; las realidades operativas y financieras de un cantón urbano en el corazón del Valle Central son abismalmente distintas a las de un municipio fronterizo o costero.

Si el Estado central simplemente “suelta” competencias a ciegas, sin igualar primero la cancha, corremos el gravísimo peligro de profundizar esas brechas territoriales, condenando a las zonas rurales a administrar su propia pobreza. Y esas brechas no

solo se miden en kilómetros de asfalto o en recaudación de impuestos; se miden, fundamentalmente, en el espíritu de la comunidad.

Es aquí donde entran en juego dos dimensiones que históricamente han sido maltratadas en el debate público y en la asignación de presupuestos: el deporte y la cultura. Uno de los mayores y más torpes errores de nuestra política tradicional ha sido tratar la inversión cultural y deportiva como un “gasto secundario”, un lujo estético que se recorta apenas las finanzas nacionales aprietan. La experiencia internacional, sin embargo, demuestra exactamente lo contrario.

Las municipalidades verdaderamente exitosas, desde Medellín en Colombia hasta las ciudades nórdicas, entienden que el arte y el deporte son inversión social estratégica de altísima rentabilidad. Un gobierno local moderno invierte agresivamente en ligas deportivas comunales, en escuelas artísticas de acceso público, en el mantenimiento de bibliotecas vibrantes y centros culturales, y en la preservación de los festivales y tradiciones locales. Estas políticas no son un adorno; son el cemento que une los ladrillos de la sociedad. Fortalecen la identidad, previenen de forma directa la violencia juvenil al ofrecer opciones de vida distintas a la calle, y construyen comunidad.

Aquí conecta de forma profunda y dolorosa el pensamiento de don Alberto Cañas Escalante: sin una cultura compartida, sin espacios donde los vecinos se reconozcan como iguales a través de sus tradiciones y su arte, la democracia se vacía por completo. Se convierte en un cascarón legal sin alma.

Con todo lo anterior sobre la mesa, sería una irresponsabilidad política e intelectual de este libro ignorar los inmensos riesgos que conlleva la transferencia de competencias. Descentralizar el poder en un país con las disparidades de Costa Rica abre la puerta a peligros latentes: las capacidades desiguales entre municipios (donde algunos apenas logran cobrar sus propios impuestos), la politización local extrema de los servicios públicos, la posible captura de las instituciones por parte de intereses privados o grupos de presión, y la histórica debilidad en los controles de auditoría interna.

Por eso, la lección más valiosa que podemos extraer de la OCDE es tajante: el poder no se transfiere solo; se transfiere con condiciones inquebrantables.

*Toda transferencia de competencias del gobierno central hacia las municipalidades debe cumplir, como mínimo, estas cinco condiciones indispensables:*

- 1. Recursos suficientes y estables:** Es inconstitucional e inmoral transferir una obligación (como mantener escuelas o caminos) sin transferir simultáneamente la fuente de financiamiento permanente que garantice su ejecución.
- 2. Capacidad técnica comprobada:** El municipio receptor debe certificar previamente que cuenta con el personal profesional idóneo (ingenieros, contadores, gestores) para asumir el nuevo reto, eliminando la improvisación.
- 3. Rendición de cuentas estricta:** La información sobre cada colón invertido debe estar disponible en tiempo real para el escrutinio de cualquier ciudadano, sin trabas burocráticas.
- 4. Evaluación periódica de desempeño:** Se deben establecer métricas claras (KPIs) auditadas externamente. El éxito no se mide en intenciones, se mide en resultados en la calle.
- 5. Reversibilidad:** Si una municipalidad incumple gravemente, cae en actos de corrupción demostrada o es incapaz de sostener la calidad del servicio, el Estado central debe tener el poder legal y expedito para intervenir y recuperar temporalmente la competencia, protegiendo así al ciudadano.

En este punto resuena con una vigencia absoluta la advertencia constante del economista y fundador del PAC, Ottón Solís: la descentralización, si se ejecuta sin niveles de control y transparencia, no fortalece la democracia nacional; la debilita, atomizando la ineficiencia y creando pequeños

feudos locales de impunidad.

Para sortear estos riesgos y garantizar el éxito, la propuesta de este libro rechaza las soluciones mágicas. La Visión País 2035 no plantea transferencias masivas, apresuradas ni uniformes para los 84 cantones al mismo tiempo.

Lo que proponemos es una descentralización asimétrica, basada en la gradualidad, la diferenciación y el aprendizaje institucional. Los municipios con mayor músculo financiero y capacidad técnica comprobada deben ser los primeros en dar el paso, asumiendo más funciones y sometiéndose a auditorías más rigurosas para probar el modelo. Paralelamente, los municipios más débiles o rezagados no deben ser abandonados a su suerte; deben recibir un acompañamiento técnico intensivo por parte del Estado central (a través de instituciones como el IFAM y MIDEPLAN) para fortalecer sus capacidades internas y poder avanzar progresivamente hacia una autonomía real.

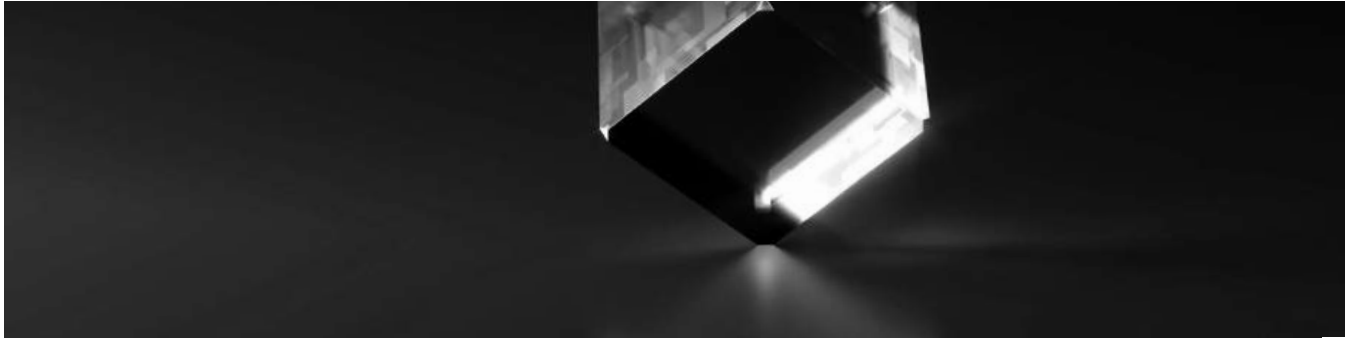
Llegados a este punto, retomamos la gran pregunta que abrió el capítulo: *¿Debe el gobierno central dar más competencias a las municipalidades?*

La respuesta es un SÍ rotundo. Pero no por un ciego romanticismo descentralizador ni por una moda académica. Sí, porque es la única vía comprobada para mejorar la eficiencia del gasto público, acercar la democracia al ciudadano y sanar la cohesión social de nuestros barrios. Y un sí definitivo, pero condicionado a que esta transferencia se realice con una enorme responsabilidad técnica, bajo un control ciudadano estricto y con una profesionalización absoluta de quienes asumen el reto.

La transferencia de estas inmensas responsabilidades plantea, sin embargo, un último desafío operativo monumental. Si los municipios van a manejar más dinero, más proyectos y más poder que nunca en la historia de Costa Rica, ¿cómo podemos asegurar, en la práctica diaria, que este nuevo modelo se traduzca en una verdadera transparencia, en una eficiencia libre de trámites absurdos y en la recuperación de la confianza de la gente?

Ese será el eje central del Capítulo VI, donde entraremos de lleno en la sala de máquinas de la Visión País 2035: la rendición de cuentas en tiempo real, la flexibilidad operativa y la revolución de la tecnología como la gran herramienta al servicio de la democracia local.


*“Descentralizar no es simplemente repartir poder político; es repartir responsabilidad histórica bajo reglas innegociables.”*



## Capítulo 6

# Visión País 2035

**Cajas de Cristal, Flexibilidad y Tecnología  
al Servicio de la Democracia Local.**



*“La transparencia y la rendición de cuentas son condiciones indispensables para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas.”*

**Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República de Costa Rica.**

A lo largo de las páginas de este libro hemos emprendido un viaje profundo. Hemos recorrido la historia de nuestros primeros cabildos, hemos diseccionado la estructura de un régimen municipal a menudo paralizado por sus propias contradicciones, hemos mirado hacia los países más competitivos del mundo para entender sus fórmulas de éxito, y hemos puesto sobre la mesa el atrevido debate de transferir competencias vitales como la educación, la seguridad y la infraestructura a los gobiernos locales.

Todas estas dimensiones, desde la filosofía política hasta la ingeniería de los caminos vecinales, confluyen hoy en una conclusión inevitable, una verdad que ya no podemos seguir evadiendo: Costa Rica no resolverá sus grandes desafíos nacionales si no construye gobiernos locales fuertes, financieramente sanos, confiables y tecnológicamente modernos. El modelo de un Estado gigantesco que todo lo ve y todo lo resuelve desde la capital está agotado.

Es aquí donde nace la Visión País 2035. Es crucial entender que esto no es una consigna política vacía de campaña electoral, ni un listado poético de buenas intenciones para archivar en un ministerio. La Visión 2035 es una propuesta de reorganización estructural e inteligente del Estado costarricense. Es el mapa de ruta para que las municipalidades dejen de ser vistas como el último y más débil eslabón de la cadena administrativa, y asuman su verdadero rol como los grandes gerentes del desarrollo democrático y económico de la nación. Pero para que esta visión se materialice, necesitamos hablar del combustible que mueve al Estado: el dinero y la confianza.

Antes de hablar de tecnología o flexibilidad, tenemos que abordar una realidad incómoda. Si vamos a exigirle a los municipios que asuman un rol protagónico en la Visión 2035, deben tener el músculo financiero para hacerlo. Históricamente, muchas de nuestras municipalidades han sobrevivido recogiendo las migajas del presupuesto nacional o cobrando de manera ineficiente impuestos locales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) o las patentes comerciales.

El gran reto del siglo XXI no es necesariamente inventar nuevos impuestos que asfixien al ciudadano o al emprendedor local, sino cobrar bien los que ya existen, actualizar los valores de las propiedades con justicia y crear un clima de negocios que atraiga tanta inversión al cantón que la recaudación suba por puro crecimiento económico. Sin embargo, hay un obstáculo psicológico inmenso: el ciudadano costarricense está cansado de pagar impuestos cuando siente que su dinero cae en un saco roto. El finquero no quiere pagar más bienes inmuebles si el camino frente a su finca sigue siendo un lodazal; el comerciante no quiere pagar patentes si su barrio es inseguro.

¿Cómo rompemos este círculo vicioso? La única forma de pedirle al ciudadano que financie el desarrollo local es garantizándole, de forma absoluta, que no se perderá ni un solo colón. Y eso nos lleva al corazón de este capítulo.

## **LA VERDADERA BASE DE LA LEGITIMIDAD LOCAL**

Más poder, más competencias y más presupuesto implican, obligatoriamente, un control democrático mucho más severo. Este es uno de los consensos más claros y absolutos en las naciones que ostentan los gobiernos locales más exitosos del planeta. La autonomía solo es legítima cuando se ejerce dentro de una “caja de cristal”.

En el debate político, hemos llegado a creer que la autonomía es un escudo que protege a los alcaldes y regidores de la intervención externa. Pero, como bien nos lo ha recordado en innumerables ocasiones la Contralora General de la República, doña Marta Acosta Zúñiga, la autonomía institucional jamás fue diseñada para ser un sinónimo de opacidad.

La Visión País 2035 propone erradicar por completo la vieja práctica de presentar presupuestos municipales en documentos densos, incomprensibles y ocultos en la última pestaña de una página web que nadie visita. Proponemos presupuestos 100% abiertos y transaccionales. Esto significa que cualquier vecino, desde su teléfono celular, debe poder ver en tiempo real cuánto dinero ingresó hoy por patentes y cuánto se le pagó a la empresa constructora que está arreglando el puente de su distrito.

Pero la rendición de cuentas no se limita a la contabilidad. Como advirtió el pensador de la administración moderna Peter Drucker, la gestión efectiva requiere medir los resultados de las políticas y las instituciones.

Nuestra Visión 2035 exige la creación de indicadores públicos de desempeño por cantón, estandarizados a nivel nacional. El ciudadano debe poder comparar, con un par de clics, si su municipalidad está asfaltando el kilómetro de calle más caro o más barato que el cantón vecino, o si su policía municipal llega más rápido a una emergencia que la de la provincia de al lado. Exige auditorías externas, periódicas y aleatorias, y una participación ciudadana basada en información digerida y comprensible, no en tecnicismos legales diseñados para confundir.

Un sector de la vieja política teme a esta transparencia extrema, argumentando que le da “municiones a la oposición”. La realidad,

comprobada en todo el mundo, es exactamente la inversa. La rendición de cuentas radical no debilita al municipio ni persigue al buen funcionario: lo blinda, lo protege de la difamación y le otorga la legitimidad más poderosa que existe: la confianza ciudadana.

### **EL CORAJE DE GOBERNAR SIN LA PARÁLISIS DEL MIEDO**

Si en la primera parte de este capítulo establecimos que la Visión País 2035 exige una rendición de cuentas radical, cajas de cristal y presupuestos totalmente abiertos,

es momento de hablar de la otra cara de esa misma moneda. Una cara que aterra a los puristas de la burocracia tradicional: la flexibilidad operativa.

Uno de los mayores obstáculos, y quizás la tragedia más silenciosa del régimen municipal y de la administración pública costarricense en general, es la profunda rigidez de sus operaciones. Hemos heredado un modelo de Estado que fue diseñado meticulosamente a mediados del siglo XX para controlar, para desconfiar y para frenar, no para innovar ni para acelerar el desarrollo.

La legislación costarricense partió de una premisa psicológica sumamente dañina: la presunción de culpa. El sistema asume, por defecto, que todo funcionario público cometerá un acto indebido a menos que se le ate de manos con docenas de reglamentos, vistos buenos, refrendos y firmas superpuestas. Esto ha engendrado lo que los expertos en administración pública denominan el exceso de “control ex ante” (el control antes de que ocurran las cosas).

*¿Cuál es el resultado palpable de esta cultura de la desconfianza en nuestros cantones?*

La parálisis. Vemos procesos de contratación pública tan lentos y tortuosos que, para cuando una municipalidad finalmente logra adjudicar la compra de asfalto, el hueco en la calle ya se convirtió en un cráter que destruye vehículos, y el presupuesto asignado ya perdió su valor adquisitivo por la inflación. Vemos esquemas de empleo público tan anquilosados y poco

adaptables que a un alcalde visionario le resulta legalmente casi imposible contratar a un científico de datos, a un experto en urbanismo sostenible o a un programador de software de primer nivel, porque el manual de puestos de hace treinta años no contempla esas profesiones o porque la escala salarial es ridícula frente al mercado privado.

Pero, sobre todo, vemos el terror institucional. Hoy en día, un funcionario municipal prefiere no firmar, prefiere no decidir y prefiere no innovar en la prestación de un servicio por el miedo paralizante a sufrir un reparo de la auditoría interna o enfrentar un larguísimo proceso administrativo por un simple error de forma procesal. La inacción se ha convertido en el refugio más seguro para el burócrata.

La Visión País 2035 plantea un giro de timón radical, un cambio de paradigma innegociable: debemos pasar a un modelo de control fuerte ex post (evaluación posterior de los resultados) combinado con una flexibilidad responsable ex ante (libertad para actuar y decidir).

Bajo este nuevo pacto, las municipalidades deben tener la libertad y la agilidad para contratar talento técnico especializado bajo esquemas modernos y competitivos. Deben poder ejecutar obra pública local con la rapidez que exige el sector productivo, utilizando figuras como la concesión cantonal o las alianzas público-privadas sin tener que peregrinar durante años por los ministerios en San José. Y, fundamentalmente, deben poder innovar en los servicios sin el temor constante a la sanción automática por intentar hacer las cosas de una manera distinta.

Por supuesto, esta flexibilidad operativa no es un cheque en blanco para el despilfarro. Es libertad de acción, pero siempre bajo reglas claras de integridad, con una trazabilidad absoluta de cada decisión técnica y financiera, y sometida a esa evaluación posterior implacable de la que hablamos anteriormente. Si le quitamos al funcionario las cadenas del trámite absurdo, le podemos exigir, con toda la fuerza de la ley, que entregue resultados tangibles a la comunidad.

Ahora bien, ¿cómo logramos unir esta flexibilidad de acción con la transparencia absoluta? La respuesta no reside en contratar a más auditores ni en imprimir más reglamentos. La respuesta está en la

tecnología.

Diversos analistas del sistema político costarricense, entre ellos Claudio Alpízar Otoy, han señalado que la digitalización del Estado no es solo un cambio tecnológico, sino una transformación democrática capaz de acercar el poder público a los ciudadanos y nivelar las condiciones de acceso a los servicios del Estado.

Es imperativo comprender que la transformación digital no es un “lujo” de los cantones ricos, ni es simplemente un proyecto informático para que la página web de la municipalidad se vea más moderna. La transformación digital es, hoy por hoy, la herramienta más poderosa, barata y efectiva que tiene el Estado para recuperar la confianza ciudadana, eliminar la corrupción de raíz y acelerar el desarrollo. Como bien advierte el politólogo Claudio Alpízar, la tecnología en el sector público debe entenderse como una verdadera palanca democrática.

Cuando un ciudadano costarricense tiene que pedir un día libre en su trabajo, tomar dos autobuses, hacer una fila de dos horas bajo el sol y pagar timbres físicos para solicitar un simple permiso de uso de suelo o una certificación que el propio Estado ya posee en sus bases de datos, estamos frente a una humillación cívica. Ese modelo es inaceptable en el siglo XXI.

La meta de la Visión País 2035 es drástica pero absolutamente alcanzable: cero filas y cero papel. Proponemos que los trámites municipales sean cien por ciento digitales, accesibles desde cualquier teléfono móvil, las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana.

La piedra angular de esta revolución será la creación del Expediente Municipal Electrónico. Al igual que el expediente de salud en la Caja Costarricense de Seguro Social (EDUS) transformó la medicina pública, el expediente municipal unificará la historia del ciudadano con su cantón. En un solo portal seguro, la persona o la empresa podrá ver el estado exacto de sus pagos, el avance milimétrico de sus permisos de construcción y el historial de sus propiedades.

Para entender el impacto de esto, debemos mirar hacia naciones que ya cruzaron este puente. Inspirados en la experiencia monumental de Estonia (la sociedad digital más avanzada del mundo) o en la eficiencia de los Países Bajos, entendemos que la tecnología permite algo fundamental: la interoperabilidad. En un municipio del 2035, el ciudadano jamás tendrá que presentarle a la municipalidad un documento que haya sido emitido por el Registro Nacional, por el Ministerio de Hacienda o por la Caja. Las instituciones deben hablar entre ellas de manera encriptada y automática. El Estado no puede obligar al ciudadano a ser el mensajero de sus propias ineficiencias.

Pero el mayor triunfo de la digitalización no es la comodidad; es el golpe mortal a la corrupción. Cuando un trámite se realiza en una plataforma automatizada, con tiempos de respuesta programados por un algoritmo, se elimina por completo la “discrecionalidad” del funcionario. Ya no existe la posibilidad de que un permiso se “traspapele” en una gaveta, ni existe el espacio oscuro para que alguien exija un soborno a cambio de acelerar un expediente o aprobar una patente comercial. La máquina no discrimina, no tiene amigos políticos y no acepta favores.

Además, al automatizar la burocracia repetitiva, liberamos el recurso más valioso que tiene una municipalidad: el talento de su gente. Un ingeniero municipal no estudió cinco años en la universidad para pasarse la vida sellando planos de papel; estudió para diseñar soluciones urbanas. La tecnología le devuelve el tiempo al funcionario para que pueda salir a la calle, planificar el territorio, escuchar a las comunidades y, finalmente, dedicarse a gobernar.

**EL MUNICIPIO DEL 2035:  
PEQUEÑO EN BUROCRACIA,  
INMENSO EN IMPACTO** Existe un temor legítimo, profundamente arraigado en la psique del contribuyente costarricense, de que empoderar a los gobiernos locales signifique inevitablemente la creación de ochenta y cuatro “mini-repúblicas” o pequeños feudos burocráticos, con planillas infladas y gastos administrativos exorbitantes. Es un miedo justificado por décadas de un modelo estatal que confundió el tamaño de la institución con la calidad

del servicio. Sin embargo, la Visión País 2035 plantea exactamente lo contrario.

No imaginamos, bajo ninguna circunstancia, municipalidades obesas. La visión proyecta estructuras institucionales sumamente livianas y ágiles. Al automatizar la tramitomanía y digitalizar los procesos como discutimos en la sección anterior, la necesidad de mantener ejércitos de oficinistas dedicados a mover papeles desaparece. El presupuesto que antes se consumía en burocracia repetitiva se libera para contratar equipos técnicos altamente calificados: urbanistas, ingenieros ambientales, analistas de datos, gestores culturales y expertos en finanzas públicas.

En este municipio del futuro, las decisiones no se toman por intuición política, por la presión del vecino que grita más fuerte en el cabildo o por cálculos electorales de corto plazo. Las decisiones son estrictamente basadas en datos. Si se debe decidir dónde colocar un nuevo destacamento de la policía municipal, no se hace por complacer a un dirigente barrial, sino analizando los mapas de calor de criminalidad en tiempo real. Si se debe aprobar una nueva zona industrial, se hace respetando una planificación territorial científica y absolutamente vinculante, que protege el recurso hídrico y garantiza la movilidad.

El perfil de la municipalidad al año 2035 se resume en un cambio de actitud institucional: es una organización que escucha más gracias a las plataformas digitales de participación, decide mejor gracias a la evidencia técnica, ejecuta con rapidez gracias a la flexibilidad operativa, y rinde cuentas permanentemente gracias a la transparencia de las cajas de cristal.

Todo este rediseño interno de la municipalidad, desde la tecnología hasta el talento humano, será inútil si choca contra la pared de un gobierno central que se niega a evolucionar. Nada de lo propuesto en este libro es posible sin redefinir, desde sus cimientos jurídicos y políticos, la relación entre el Estado nacional en San José y los gobiernos locales en el territorio.

La Visión País 2035 propone la firma de un Pacto Nacional de Descentralización Responsable. Este pacto no es un simple acuerdo de

caballeros; debe ser un andamiaje legal, un nuevo contrato social que establezca reglas de juego innegociables para ambas partes, basado en cinco pilares fundamentales:

- 1. Transferencia gradual de competencias:** El Estado cederá el control de áreas como infraestructura local, educación preventiva y seguridad de forma paulatina, priorizando a los cantones que demuestren estar listos técnica y operativamente, y estableciendo rutas críticas para los más rezagados.
- 2. Recursos suficientes y estables:** Por mandato de ley, toda competencia transferida deberá ir acompañada del flujo financiero exacto para sostenerla, eliminando la vieja e inconstitucional costumbre de trasladar obligaciones sin presupuesto.
- 3. Fortalecimiento técnico obligatorio:** El gobierno central, a través de instituciones como MIDEPLAN y el IFAM, dejará de ser un supervisor distante para convertirse en un acompañante técnico permanente, asegurando que ningún municipio frágil colapse en el intento de asumir nuevas funciones.
- 4. Evaluación permanente:** La creación de un sistema nacional de métricas donde el éxito de un alcalde se mida con rigor científico y auditorías externas.
- 5. Mecanismos de corrección y reversión:** La garantía absoluta para el ciudadano de que, ante casos demostrados de negligencia grave, incapacidad o corrupción local, el Estado intervendrá y recuperará temporalmente la competencia para no dejar a la comunidad en el abandono.

Bajo este nuevo pacto, Costa Rica debe decirle adiós a las municipalidades abandonadas a su suerte y al centralismo asfixiante que las paraliza. A cambio, debemos darle la bienvenida a la corresponsabilidad, a la verdadera cooperación multinivel y a una confianza institucional que, paradójicamente, solo se sostiene a través del control riguroso.

Si tenemos la valentía política de implementar esta visión, el rostro de Costa Rica cambiará de manera irreversible. Al llegar al año 2035, el impacto no se medirá en la cantidad de leyes aprobadas, sino en la realidad palpable de las calles y los hogares.

Alcanzaremos, por fin, una reducción dramática de la desigualdad territorial, cerrando esa brecha vergonzosa que hoy separa las oportunidades de un joven en el Valle Central de las de un joven en las zonas costeras o fronterizas. Tendremos servicios públicos muchísimo más eficientes, porque serán administrados por quienes padecen el problema y disfrutan la solución. Veremos un renacer de la participación ciudadana, porque la gente volverá a interesarse en la política cuando compruebe que su voz tiene el poder de transformar su entorno inmediato.

Lograremos una democracia verdaderamente cercana, donde el Estado dejará de ser una entidad abstracta, lenta y desconfiable, para convertirse en un aliado cotidiano. El desarrollo económico y social dejará de depender de las decisiones centralizadas en un despacho ministerial, para empezar a vivirse, gestionarse y celebrarse en cada uno de nuestros cantones.

Llegar a este nivel de madurez institucional nos obliga a derribar el último gran prejuicio que ha contaminado el análisis político costarricense durante el último siglo. Hemos pasado décadas diagnosticando a los gobiernos locales como si fueran una enfermedad crónica de la administración pública. Hemos invertido incontables horas de debate señalando sus deficiencias, sus debilidades y sus escándalos, utilizándolos como el chivo expiatorio perfecto para justificar las fallas estructurales del modelo de desarrollo nacional.

Sin embargo, a la luz de todo lo expuesto, la historia nos exige cambiar el lente con el que miramos nuestro propio territorio.

Es hora de entender, de una vez por todas, que las municipalidades no son el problema pendiente de Costa Rica. Por el contrario, son la pieza central, el motor indispensable y la parte esencial de su solución futura.





## Capítulo 7

# El Mito del Patito Feo

**La Municipalidad como  
el Motor de la Solución Nacional.**



*“Educar no es adaptar al individuo a la sociedad existente, sino prepararlo para transformarla.”*

**Omar Dengo, Educador, Humanista y Benemérito de la Patria.**

Existe una conversación recurrente en Costa Rica, un diálogo que se repite casi calcado en las mesas de los cafés en San José, en los corredores de las casas en Guanacaste y en las paradas de autobús de Limón. Es la queja amarga, casi resignada, sobre la inoperancia de nuestras municipalidades. Durante más de un siglo, el imaginario colectivo costarricense ha cultivado un estigma profundo y pesado sobre sus gobiernos locales. Nos hemos acostumbrado a hablar del régimen municipal como si fuera el “patito feo” de la administración pública, el pariente pobre e incómodo del Estado al que se le delegan las tareas ingratas y del cual siempre se espera el fracaso.

Cuando abrimos los periódicos o encendemos los noticieros, la narrativa parece confirmar este prejuicio. Los titulares suelen estar dominados por el bache que lleva meses sin taparse, por la lentitud exasperante en el otorgamiento de un permiso de construcción, o por escándalos de corrupción local que indignan a la ciudadanía. Frente a este panorama mediático y cotidiano, la clase política nacional, atrincherada en sus ministerios y asambleas, ha emitido un diagnóstico histórico que, a fuerza de repetirse, se convirtió en una verdad incuestionable: las municipalidades son el gran problema pendiente de Costa Rica. Pero, ¿qué pasaría si hemos estado leyendo la ecuación al revés durante los últimos setenta años? ¿Qué pasaría si el fracaso crónico en la resolución de los problemas cotidianos del costarricense no es culpa de la idea del municipio, sino del diseño de un Estado que apostó todo su capital político a la centralización?

Este capítulo propone un giro radical en la forma en que nos vemos a nosotros mismos como nación. Es hora de derribar el mito. Las municipalidades no son el problema pendiente de la República; son, por su propia naturaleza y cercanía, la parte más esencial, pura y urgente de su solución futura.

El verdadero problema de Costa Rica ha sido someter a sus gobiernos locales a un diseño institucional perverso: les hemos exigido resultados de primer mundo, pero los hemos asfixiado con presupuestos de tercer mundo; les hemos demandado agilidad gerencial, pero los hemos atado con leyes diseñadas bajo la presunción de la desconfianza; y, lo más grave, los hemos despojado de la nobleza del servicio público, convenciendo a nuestros mejores talentos profesionales de que el éxito consiste en irse a trabajar a un ministerio en la capital, dejando a los cantones huérfanos de liderazgo técnico.

Para comprender por qué el municipio es la solución y no la enfermedad, debemos volver a la esencia de lo que significa habitar un territorio. A lo largo del siglo XX, Costa Rica construyó un relato épico sobre sí misma. Nos sentimos inmensamente orgullosos —y con justa razón— de nuestras grandes hazañas nacionales: la abolición del ejército, la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social, la fundación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la consolidación de un sistema educativo público universal. Todas estas fueron obras monumentales concebidas, financiadas y dirigidas desde el centro geográfico y político del país: el Valle Central.

Ese modelo centralista fue extraordinariamente útil y necesario para cimentar la República en una época donde el país era un territorio desconectado, rural y de escasa población. El Estado central fue el padre protector que nos unificó. Sin embargo, en pleno siglo XXI, con una sociedad altamente compleja, diversa, tecnificada y exigente, ese mismo Estado paternalista ha llegado a su límite de capacidad. Se ha vuelto lento, ciego a los matices y profundamente arrogante.

El error de cálculo de la política moderna ha sido creer que el progreso de una nación se puede dictar a través de decretos firmados en un escritorio

en San José. Pero un país vibrante, cohesionado y próspero no se construye de esa manera. Una verdadera nación se forja desde cada barrio, desde cada distrito y desde cada comunidad que siente, en su vida diaria, que el Estado la escucha, la cuida y la respeta.

Y aquí radica el concepto fundamental de este libro: el respeto institucional no es un sentimiento abstracto. Para un ciudadano, el respeto del Estado se materializa en hechos físicos y cotidianos. Cuando una comunidad ve que su calle está bien asfaltada, siente que el Estado respeta su derecho a la movilidad y al progreso económico. Cuando un joven tiene acceso a un polideportivo municipal bien iluminado y seguro, siente que el Estado respeta su derecho a la recreación y lo cuida de la violencia. Cuando un emprendedor logra abrir su pequeño negocio sin tener que sobornar a nadie ni esperar meses por un papel, siente que el Estado respeta su esfuerzo.

Esa geografía del respeto, esa filigrana fina que teje la confianza entre la persona y la bandera de su país, no la puede tejer un ministro que no conoce el nombre de las calles de ese cantón. Esa confianza solo la puede construir, sostener y defender un gobierno local dotado de poder real, de empatía vecinal y de recursos técnicos. Por eso, el renacer de Costa Rica no vendrá de una nueva súper-institución nacional; vendrá de la suma de ochenta y cuatro motores locales funcionando a su máxima capacidad.

## **LA ACUPUNTURA SOCIA**

Si aceptamos que la municipalidad es la solución estructural que Costa Rica ha estado buscando, debemos poner a prueba esta tesis en el escenario más doloroso y complejo de nuestra realidad nacional: la lucha contra la pobreza.

Durante las últimas tres décadas, el Estado costarricense ha invertido cifras monumentales a través de instituciones centralizadas como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Hemos creado decenas de programas de asistencia, transferencias condicionadas y becas. Sin embargo, la aguja de la pobreza se ha mantenido obstinadamente estática, rondando el veinte por ciento de la

población, y la desigualdad de ingresos ha crecido hasta colocarnos entre los países más desiguales de la OCDE.

*¿Por qué una inversión tan masiva produce resultados tan limitados?*

La respuesta radica en la ceguera del centralismo. Las políticas sociales diseñadas desde la capital funcionan como una red de arrastre o como un antibiótico de amplio espectro: se aplican por igual a todo el territorio, ignorando las particularidades asombrosas de cada región. El Estado central asume que la pobreza de una familia en la densa urbanidad de Alajuelita tiene las mismas causas y requiere las mismas soluciones que la pobreza de un hogar rural en Los Chiles o de una comunidad pesquera en Puntarenas.

Pero la pobreza no es una estadística homogénea; tiene rostro, nombre, apellido y, sobre todo, código postal. Es aquí donde la municipalidad emerge como la solución insustituible. El gobierno local es la única institución del Estado capaz de aplicar lo que podríamos llamar una “acupuntura social”: insertar el remedio exacto en el punto de presión preciso de su comunidad.

Un municipio fuerte y empoderado no se limita a repartir bonos de vivienda dictados desde San José. Un alcalde que verdaderamente conoce su cantón sabe que la madre jefa de hogar en su distrito costero no necesita únicamente una transferencia monetaria para sobrevivir; necesita urgentemente que la municipalidad financie y gestione una Red de Cuido local eficiente, segura y con horarios adaptados al sector turismo, para que ella pueda salir a trabajar. Sabe que los jóvenes de su barrio no necesitan discursos motivacionales, sino un centro de capacitación técnica municipal, diseñado en alianza con las empresas de la zona, para que aprendan inglés o programación y consigan empleo sin tener que migrar al Valle Central.

Cuando el combate a la pobreza se gestiona desde la proximidad del municipio, el Estado deja de ser un cajero automático que entrega subsidios ciegos y se convierte en un arquitecto de oportunidades a la

medida. El asistencialismo crónico se transforma en verdadera movilidad social.

Esta misma lógica aplica para el otro gran pilar del desarrollo: la generación de riqueza y empleo. Históricamente, hemos creído que el desarrollo económico de Costa Rica depende exclusivamente de que el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) firme tratados de libre comercio o de que agencias como CINDE atraigan Inversión Extranjera Directa (IED). Y si bien esa labor macroeconómica es extraordinaria y vital, olvida un detalle geográfico innegable: las empresas no se instalan en “el espacio abstracto de la República de Costa Rica”. Las empresas, las fábricas, los hoteles y los centros de servicios se instalan en un cantón específico. Aterrizan en un territorio concreto.

Hoy, la inmensa mayoría de la inversión y los empleos de calidad se concentran en un puñado de cantones de la Gran Área Metropolitana (GAM). Esto no es una casualidad ni un castigo divino para las zonas rurales y costeras; es el resultado directo de la competitividad local.

El gran drama nacional es que muchas de nuestras municipalidades, atadas por la legislación arcaica que discutimos en capítulos anteriores y carentes de visión estratégica, actúan como un peaje burocrático. Cuando un inversionista multinacional o un pequeño emprendedor local decide arriesgar su capital para abrir una planta procesadora de alimentos en una zona rural, a menudo se estrella contra un muro municipal. Se encuentra con planes reguladores desactualizados, departamentos de patentes que tardan meses en emitir un papel, y una infraestructura vial cantonal que encarece la exportación de sus productos. El resultado es trágico: el inversionista se rinde, se lleva su dinero a otro cantón más ágil o, peor aún, a otro país, y la comunidad pierde cientos de empleos directos.

Reconocer a las municipalidades como la parte esencial de la solución futura implica un cambio de paradigma brutal: el municipio del siglo XXI debe dejar de ser un simple cobrador de impuestos para convertirse en el principal agente económico de su territorio.

Bajo la Visión País 2035, el alcalde y su equipo técnico actúan como verdaderos gerentes de desarrollo. En lugar de poner obstáculos, extienden una alfombra roja a la inversión responsable. Una municipalidad que es “la solución” es aquella que mapea con rigor científico el talento humano de sus jóvenes y se alía con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para capacitarlos según las demandas del mercado. Es la municipalidad que ofrece ventanillas únicas digitales donde un negocio se abre en veinticuatro horas. Es la que garantiza agua potable, fibra óptica, conectividad y seguridad ciudadana, creando un ecosistema productivo tan atractivo que las empresas compiten por instalarse allí.

Si queremos saldar la deuda histórica con nuestras costas y fronteras, y si queremos que Costa Rica dé el salto definitivo hacia el desarrollo, debemos entender que el país ya no compite en el mundo solo como una marca nacional. Hoy, el cantón de Grecia compite con ciudades de México por atraer manufactura médica; el cantón de Liberia compite con destinos del Caribe por atraer turismo de clase mundial y servicios tecnológicos.

La riqueza de la nación será, inevitablemente, la suma de las riquezas generadas por sus ochenta y cuatro municipios. Si ellos fracasan, el país se estanca. Si ellos prosperan, la República entera se levanta.

Llegados a este punto de la reflexión, es necesario enfrentar la barrera más invisible pero más dura de derribar en la política costarricense: la barrera psicológica. Durante generaciones,

la élite política, económica y académica concentrada en la capital ha desarrollado una miopía crónica a la hora de leer los presupuestos nacionales. Han instaurado la narrativa de que cualquier traslado de competencias, fondos o poder hacia las municipalidades representa un “gasto” peligroso, una fuga de capitales que desangrará las finanzas del gobierno central.

Bajo esta lógica centralista, construir un mega-edificio ministerial en San José es visto como una “inversión en modernización”, pero trasladar un porcentaje del presupuesto nacional para que ochenta y cuatro cantones construyan su propia infraestructura local, gestionen su cultura o formen a su policía comunitaria es etiquetado inmediatamente como un “riesgo fiscal” o un “gasto irresponsable”. Esta es una falacia contable y política que le ha costado carísimo al país.

Invertir en el régimen municipal no es un gasto; es, de hecho, la póliza de seguro más barata y efectiva que puede comprar la República para garantizar la paz social y la estabilidad democrática.

Los costarricenses nos enorgullecemos profundamente de nuestro Estado Social de Derecho, ese pacto histórico que nos prometió salud, educación y movilidad social sin importar el origen o la cuna. Sin embargo, no podemos tapar el sol con un dedo: hoy, ese modelo está agrietado. Las instituciones nacionales, diseñadas para una Costa Rica de hace setenta años, crujen bajo el peso de la desigualdad, la exclusión tecnológica, el desempleo estructural en las costas y la amenaza sin precedentes del crimen organizado que penetra en nuestros barrios más vulnerables. El Estado central, por más heroicos que sean los esfuerzos de sus jerarcas, está perdiendo la batalla en el territorio porque no tiene la capacidad operativa para estar en todas partes al mismo tiempo.

Es en este escenario de urgencia nacional donde el mito del “municipio como problema” se derrumba por completo, revelando su verdadera naturaleza: la municipalidad es el único salvavidas que tiene el Estado Social de Derecho para no hundirse.

Cuando una municipalidad rural asume la valentía de crear una oficina de atracción de inversiones y logra que una empresa tecnológica se instale en su cantón, no solo está generando empleo local; le está quitando un peso gigantesco al sistema de asistencia social del gobierno central. Cuando un gobierno local en la zona costera invierte en iluminar sus espacios públicos, en recuperar parques tomados por el narcotráfico y en sostener escuelas de música para jóvenes en riesgo social, no está “gastando plata en adornos”; está haciendo el trabajo de prevención de seguridad más efectivo posible, ahorrándole al país los costos incalculables de tener que construir más cárceles o saturar los tribunales de justicia. El municipio rescata al Estado precisamente allí donde los ministerios no logran llegar: en la acera, en el parque y en la esquina del barrio.

Para que el país acepte esta realidad y abrace al municipio como su gran solución, la clase política nacional —desde la Presidencia de la República hasta las curules de la Asamblea Legislativa— debe madurar y abandonar

el paradigma del “juego de suma cero” (la ganancia de un participante es exactamente igual a la pérdida del otro, resultando en una suma neta de cero).

En la política tradicional, se cree erróneamente que el poder es un recurso limitado: si se le da más poder a un alcalde, automáticamente se asume que un ministro o un diputado pierde influencia. Este temor a perder el monopolio del protagonismo político es lo que ha paralizado decenas de proyectos de ley de descentralización en las últimas décadas. El diputado teme perder la capacidad de ir a “inaugurar” el asfaltado de una calle en su provincia si esa competencia pasa a ser exclusiva de la municipalidad. El ministro teme perder presupuesto. Pero gobernar una nación moderna no es un juego de suma cero. Empoderar a los gobiernos locales no debilita al gobierno central; lo eleva a su verdadera y más noble función. Un Ministerio de Educación que no tiene que preocuparse por reparar inodoros o goteras en cinco mil escuelas, es un ministerio que finalmente tiene el tiempo y la energía para diseñar la estrategia pedagógica que nos pondrá a competir con Finlandia o Singapur. Un Ministerio de Obras Públicas liberado de la microgestión de caminos vecinales es una institución que puede concentrarse en diseñar los trenes de carga, los megapuentes y las autopistas interamericanas que el país exige.

Al descentralizar la ejecución, el Estado nacional recupera su capacidad de pensar estratégicamente. Por lo tanto, dar poder al municipio es, paradójicamente, la única forma de salvar al gobierno central de su propio colapso burocrático.

Finalmente, este cambio de paradigma exige un despertar profundo por parte de nosotros, los ciudadanos. Durante demasiado tiempo hemos utilizado a la municipalidad como el saco de boxeo de nuestras frustraciones cívicas. Nos hemos quejado de su ineficiencia, pero hemos tolerado con apatía que se le mantenga atada de manos mediante leyes obsoletas. Le hemos exigido a nuestros alcaldes y regidores que resuelvan la falta de empleo, la inseguridad y el caos vial, pero hemos permitido, elección tras elección, que los candidatos presidenciales y los diputados traten el tema municipal como un asunto de segunda categoría.

El costarricense del siglo XXI debe dejar de ser un espectador pasivo que se lamenta del centralismo y convertirse en un militante activo de su propia comunidad. Debemos entender que cuando atacamos la idea del régimen municipal por los errores de una administración en particular, le estamos haciendo el juego a quienes desean que el poder siga concentrado en unas pocas manos en la capital.

Un país no se construye desde el centro hacia la periferia. Esa fue la ilusión del siglo pasado. Las naciones más resilientes, prósperas y democráticas del mundo moderno se construyen desde abajo hacia arriba; se tejen desde la base, uniendo comunidades fuertes, orgullosas de su identidad y dueñas de su propio destino.

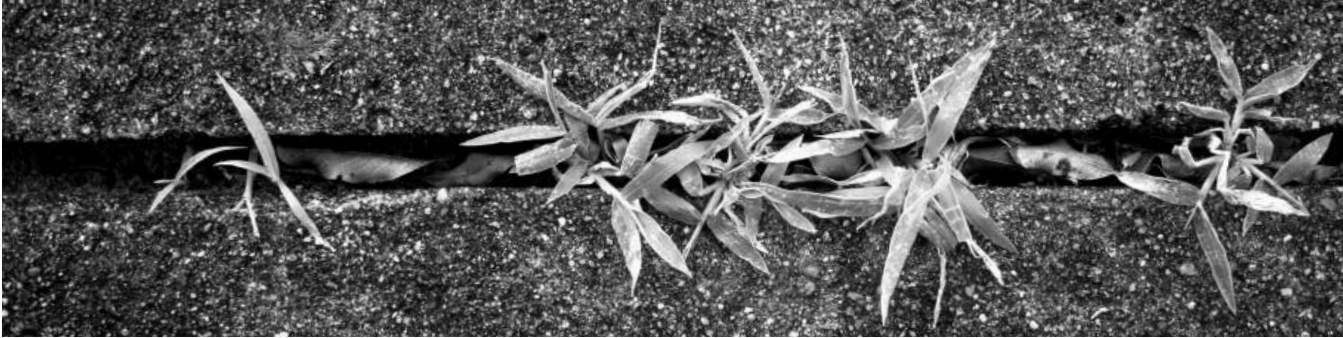
Las municipalidades no son el problema pendiente de Costa Rica. Son el crisol donde se forjará el país que queremos ser. Son la primera escuela de la democracia, el primer frente de batalla contra la desigualdad y el motor definitivo de nuestro desarrollo. Es hora de dejar de pedirles disculpas por existir y empezar a exigirles, con los recursos y las leyes en la mano, que asuman su lugar en la historia.

No obstante, la inspiración y los buenos argumentos no bastan para mover la maquinaria de un Estado. Podemos estar profundamente convencidos de que el cantón es la solución, pero si no cambiamos las reglas bajo las cuales opera ese cantón, la Visión País 2035 se quedará en un hermoso ejercicio académico.

No se puede administrar la complejidad territorial del siglo XXI utilizando los manuales legales del siglo XX. Esta transformación exige cirugía mayor en nuestro ordenamiento jurídico.

¿Cuáles son las reformas legales exactas que requiere el Código Municipal? ¿Cómo modificamos la Constitución y las leyes de la República para garantizar esa transferencia de recursos sin que el país se quiebre en el intento? Y, más desafiante aún, ¿cómo construimos la viabilidad política en una Asamblea Legislativa fragmentada para que estas reformas vean la luz?

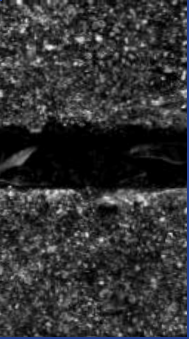
Esa hoja de ruta, dura, técnica y estrictamente política, será el objeto de nuestro siguiente capítulo.



Capítulo 8

# Cirugía al Estado

**Reformas Legales e Institucionales  
y su Viabilidad Política.**



*“Las buenas intenciones no pavimentan calles ni atraen fábricas; solo las buenas leyes, aplicadas con rigor, transforman el territorio.”*

**Jorge Woodbridge González, Economista**

Llegamos al punto de inflexión de nuestro análisis. Hemos argumentado con vehemencia por qué las municipalidades son la solución al estancamiento de Costa Rica, pero ahora debemos enfrentar la realidad fría y dura del papel sellado.

Costa Rica vive atrapada en una paradoja estructural fascinante y dolorosa. Hacia afuera, poseemos una institucionalidad democrática sólida, envidiables niveles de estabilidad política y un prestigio internacional en gobernanza que nos ha valido el ingreso a la OCDE. Sin embargo, hacia adentro, cuando bajamos la mirada hacia el mapa cantonal, encontramos brechas profundas y vergonzosas. Padeecemos de una crisis crónica en la competitividad territorial, una lentitud exasperante en la ejecución de obra pública local, un ordenamiento territorial caótico y una incapacidad histórica para atraer inversión productiva fuera del Gran Área Metropolitana (GAM).

La evidencia internacional es aplastante y no admite matices: los países que ostentan la mayor competitividad territorial en el mundo —naciones como Estonia, Finlandia, Países Bajos, Irlanda o Uruguay— comparten un rasgo anatómico fundamental. No están hiper centralizados. Todos poseen gobiernos locales fuertes, altamente profesionales, con autonomía técnica real y, sobre todo, operan bajo sistemas de control modernos enfocados en el impacto y no en el mero trámite burocrático.

En nuestro país, aunque el régimen municipal goza de una base constitucional envidiable (consagrada en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política), el sistema en la práctica está encadenado. Sufre de una rigidez normativa asfixiante, una fragmentación institucional donde decenas de instituciones chocan entre sí, una debilidad técnica alarmante en los municipios más pequeños, y un modelo de fiscalización pensado para la lentitud del siglo XX.

Para transformar esta realidad, no basta con elegir mejores alcaldes; es imperativo cambiar las reglas del juego. Debemos realizar una cirugía mayor al Estado.

Antes de proponer las leyes que debemos cambiar, es vital entender la anatomía de nuestro fracaso actual. El municipalismo costarricense sufre de tres grandes tumores estructurales:

**El primero es el centralismo funcional.** Tenemos autonomía en el papel, pero en la práctica, los recursos críticos siguen dependiendo del goteo del Gobierno Central. Nuestra normativa actual limita cualquier intento de ejecución ágil, obligando al alcalde a pedir permiso a San José para casi cualquier innovación. Y lo más grave: los controles del Estado son exclusivamente ex ante (revisar el papel antes de actuar) y casi nunca por resultados (revisar si la obra realmente mejoró la vida de la gente).

**El segundo tumor es la fragmentación territorial.** Costa Rica, un país geográficamente pequeño, está atomizado en 84 municipalidades con diferencias abismales en su tamaño fiscal y técnico. Tenemos cantones urbanos con presupuestos multimillonarios y equipos de ingenieros de

primer nivel, y tenemos municipios rurales que apenas logran recaudar lo suficiente para pagar la planilla del alcalde y recoger la basura, careciendo de la más mínima capacidad administrativa para planificar el desarrollo. Esto ha creado una Costa Rica de primera, segunda y tercera velocidad, condenando a los habitantes de las zonas periféricas a ser ciudadanos de segunda categoría.

**El tercer tumor es el modelo de control burocrático versus el modelo de gestión por resultados.** Nuestro sistema legal actual prioriza ciegamente el cumplimiento formal de los procesos. Si un trámite cumplió con los ochenta y cinco pasos del manual, el sistema aplaude, sin importar si ese trámite tardó tres años y espantó a un inversionista. El sistema actual castiga la innovación, ignora la productividad y es totalmente ciego ante el impacto territorial.

### **UN NUEVO CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL SIGLO XXI**

La piedra angular de esta transformación es la reforma profunda, valiente e integral de nuestro Código Municipal. El código actual es un manual de administración de la escasez, plagado de rigideces en la contratación, limitaciones absurdas para que los municipios se asocien entre sí y, lo peor de todo, carente de incentivos reales por desempeño.

Para elevar la competitividad municipal, un nuevo Código debería incorporar tres reformas estratégicas innegociables:

#### **A) La instauración de la Carrera Gerencial Municipal**

Debemos separar, de una vez por todas, la política partidaria de la administración técnica. Proponemos la creación legal de la figura del Gerente Municipal (inspirado en los exitosos modelos de City Managers en Estados Unidos o la gerencia pública en los Países Bajos). Esta figura no sería elegida por voto popular, sino que sería un profesional altamente capacitado y certificado, seleccionado mediante un riguroso concurso público de antecedentes técnicos. Su permanencia en el cargo no dependerá de los vaivenes políticos del Concejo Municipal, sino de una evaluación

anual estricta basada exclusivamente en resultados medibles. El Alcalde fijará el rumbo político y la visión del cantón; el Gerente Municipal será el motor técnico que garantice que la maquinaria no se detenga.

### **B) La Regionalización Operativa y los Consorcios Obligatorios**

Para resolver el drama de las municipalidades de “tercera velocidad”, la ley debe permitir —y en casos de ineficiencia crónica, obligar— la creación de consorcios intermunicipales. Si un municipio rural no tiene los recursos para sostener un departamento de urbanismo o un sistema de catastro moderno, la ley debe forzarlo a unirse con sus cantones vecinos. Hablamos de realizar compras consolidadas a nivel regional para abaratar costos, crear sistemas de gestión de residuos compartidos y sostener plataformas digitales conjuntas. La escala importa, y la fragmentación nos empobrece.

### **C) La Evaluación por Indicadores Vinculantes**

El nuevo Código Municipal debe enterrar la impunidad administrativa. Debe ser obligatorio por ley medir y publicar anualmente el desempeño de cada cantón. No hablamos de medir cuántas reuniones tuvo el Concejo, sino de indicadores duros: el porcentaje real de ejecución presupuestaria en obra pública, el tiempo exacto que tarda la municipalidad en aprobar un permiso de construcción frente al promedio nacional, y los montos de inversión productiva atraídos al territorio. Y esta medición debe tener consecuencias: si un municipio fracasa consistentemente, el Estado debe tener mecanismos legales para intervenir técnica y operativamente.

## **LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y EMPLEO PÚBLICO**

Si el Código Municipal es el motor del gobierno local, la Ley de Contratación Pública es la transmisión que lleva esa fuerza a las ruedas.

Y en Costa Rica, esa transmisión está atascada. La legislación vigente en materia de compras estatales fue diseñada casi con exclusividad para ejercer control, bajo la sombra constante de la sospecha, olvidando por completo la eficiencia operativa. Trata con la misma pesadez burocrática y los mismos plazos de apelación la construcción de una mega carretera

nacional que el asfaltado de dos kilómetros de una ruta cantonal estratégica para sacar la cosecha de café.

Para que las municipalidades puedan ejecutar obra pública local con la urgencia que demanda el sector productivo, la reforma a la Ley de Contratación Pública debe incorporar un capítulo de aplicación municipal extraordinariamente ágil. No se trata de eliminar los controles, sino de modernizarlos. Proponemos la creación legal de “catálogos técnicos pre aprobados” para infraestructura estándar. Si un municipio necesita construir aceras, puentes peatonales o ciclovías, no debería tener que redactar un cartel de licitación desde cero y someterse a meses de revisiones; debería poder “ordenar” de un catálogo nacional pre aprobado por el Colegio de Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA), donde las especificaciones y los toques de precios ya están auditados.

Además, debemos transitar hacia la contratación basada en el desempeño. El municipio del futuro no paga por “toneladas de asfalto vertidas”, sino por “años de calle sin huecos”, trasladando el riesgo y la responsabilidad del mantenimiento a la empresa privada contratada.

Pero las mejores leyes de contratación son inútiles si no tenemos a las mentes correctas ejecutándolas. Aquí entra en juego la urgente reforma a la normativa de Empleo Público aplicada a los gobiernos locales. Hoy, las rigideces salariales y los manuales de puestos anticuados impiden que una municipalidad compita por el talento moderno. Necesitamos flexibilizar la ley para permitir la contratación de perfiles altamente técnicos y especializados que el siglo XXI exige: ingenieros en movilidad urbana, planificadores territoriales, científicos de datos para analizar el tráfico y la seguridad, y expertos en finanzas estructuradas. Si queremos que el cantón se administre como una corporación de alto impacto, debemos permitirle reclutar a los mejores profesionales del mercado, ofreciendo condiciones competitivas y evaluándolos implacablemente por sus resultados.

Nada cambia si no modificamos la forma en que fluye el dinero. Históricamente, las transferencias de recursos del Estado central hacia las municipalidades han tenido un componente altamente político o se han basado en fórmulas demográficas estáticas que no premian el esfuerzo.

La Visión País 2035 exige una reforma radical a la Ley de Transferencias Municipales para pasar de la “transferencia por inercia” a la “transferencia por desempeño”.

Imaginemos un sistema donde los fondos nacionales no se giran a ciegas. Proponemos una nueva fórmula matemática, blindada por ley, que distribuya los recursos basándose en cinco pilares dinámicos. Primero, la pobreza territorial (quien más necesidades sociales tiene, recibe más apoyo base). Segundo, la ejecución histórica (se premia con más fondos al cantón que demuestra gastar bien y rápido, y se le retienen recursos al que los acumula ociosamente en los bancos). Tercero, la transparencia total (bonificaciones financieras para los municipios que abren sus datos al 100%). Cuarto, la digitalización de sus servicios. Y quinto, el cumplimiento de indicadores estándar dictados por la OCDE para gobiernos subnacionales.

Rica es legendaria y destructiva. La actual Ley de Planificación Urbana ha degenerado en una tramitología extrema, donde las instituciones duplican sus funciones y asfixian al ciudadano. Es inaceptable que un plan regulador tarde diez años en aprobarse, enfrentando el choque constante entre la visión de urbanismo del INVU y las exigencias ambientales de SETENA.

La reforma integral a esta normativa debe forzar la integración. Debemos legislar para que exista un único permiso digital transversal que fusione los requisitos ambientales y territoriales, eliminando la duplicidad y los tiempos muertos. La ley debe permitir el desarrollo orientado a la productividad: zonas mixtas ágiles donde la industria limpia, la vivienda y el comercio coexistan sin tener que pedir excepciones interminables. Y cuando ese territorio esté ordenado, el municipio debe tener las herramientas para construir a gran escala. Hoy, las municipalidades

Bajo esta ley, la excelencia administrativa se convierte en un negocio inmensamente rentable para el cantón. El alcalde y su equipo técnico tendrán el mayor de los incentivos para ser eficientes, porque su eficiencia se traducirá automáticamente en más millones para invertir en su comunidad.

## **PLANIFICACIÓN URBANA Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS**

La lentitud para abrir un negocio o construir un proyecto en Costa

tienen una capacidad casi nula para estructurar Asociaciones Público-Privadas (APP). Un cantón no puede construir un tren ligero local o un gran centro de convenciones cantonal porque no tiene el ejército de abogados financieros para diseñar un contrato de concesión.

La solución es incluir un capítulo municipal robusto en la Ley de Asociaciones Público-Privadas. Esta reforma debe crear una Unidad Técnica Nacional, un equipo de élite financiado por el Estado, cuya única misión sea asesorar gratuitamente a las municipalidades para estructurar estos megaproyectos. Debe proporcionar modelos contractuales estandarizados y, lo más importante, crear un Fondo de Garantía Estatal Parcial que le dé seguridad jurídica y financiera a los bancos e inversionistas privados que decidan apostar por proyectos municipales.

Ninguna de estas leyes funcionará si las instituciones del gobierno central mantienen su actitud de superioridad burocrática. El ecosistema institucional costarricense debe transformarse de raíz para convertirse en un facilitador, no en un obstáculo.

*El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)* debe morir en su forma actual de simple prestamista tradicional. Su futuro es renacer como un verdadero Banco de Desarrollo Municipal y Agencia de Desarrollo Territorial, con el músculo para financiar la transformación digital de los cantones, apalancar infraestructura productiva de alto riesgo y fondear los consorcios regionales que propusimos en la primera parte de este capítulo.

*El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)* debe dejar de ser una biblioteca de planes nacionales que nadie lee, para convertirse en el gran árbitro del sistema nacional de competitividad territorial. Su tarea será publicar el ranking anual municipal, exponiendo con crudeza y transparencia qué cantones son productivos, cuáles atraen más inversión y cuáles lideran en la digitalización de la calidad de vida.

*El INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo)* debe abandonar su rol de regulador lento y burocrático para transformarse en una

plataforma técnica territorial de alto nivel, que brinde datos satelitales e inteligencia urbana a los cantones para que estos diseñen sus propias ciudades.

Por otro lado, la atracción de inversión ya no puede ser un monopolio de la capital. La triada dorada de nuestra política comercial —COMEX, PROCOMER y CINDE (o su equivalente futuro)— debe recibir un mandato legal ineludible: crear un brazo exclusivo de atracción de inversión territorial municipal. Su éxito ya no se medirá solo por cuántas empresas traen a Costa Rica, sino por cuántas de esas empresas logran instalar en las zonas rurales, costeras y fronterizas, trabajando de la mano con los alcaldes para empaquetar y vender los cantones al mundo.

Y finalmente, el guardián de la hacienda pública:

*La Contraloría General de la República.* Reducir el control es un suicidio, pero mantener el control basado en el papel es un anacronismo. La Contraloría debe migrar por ley hacia un modelo de control inteligente basado en riesgo. Esto significa implementar auditorías digitales continuas, donde algoritmos de inteligencia artificial revisen los millones de transacciones municipales en tiempo real, levantando alertas tempranas ante comportamientos atípicos. Pasar de la supervisión de la “factura física” a la supervisión del resultado final.

Con este nuevo andamiaje legal e institucional, Costa Rica estará lista para soltar los frenos. Sin embargo, proponer estas leyes desde la comodidad de un ensayo es la parte fácil. La verdadera prueba de fuego es lograr que estas reformas sobrevivan al complejo, fragmentado y a veces hostil ecosistema de la Asamblea Legislativa.

¿Cómo vencemos la cultura centralista? ¿Cómo convencemos a los sindicatos y a los caciques políticos de ceder este poder? Ese es el campo de batalla de la viabilidad política que exploraremos a continuación.

## **EL CAMPO DE BATALLA POLÍTICO Y LA COSTA RICA QUE VIENE**

Antes de adentrarnos en la arena política, debemos asegurar los dos motores que mantendrán vivas las reformas estructurales que hemos propuesto. El primero es tecnológico; el segundo, fiscal.

La ley debe imponer una transformación tecnológica estructural obligatoria. El gobierno digital municipal no puede seguir siendo un proyecto opcional que dependa de la buena voluntad del alcalde de turno. La legislación debe forzar la creación de una ventanilla única digital nacional, la adopción total de la firma digital en cada proceso cantonal y la consolidación de un sistema nacional de datos territoriales. Las municipalidades del futuro deben operar con información logística y mapas productivos en tiempo real. Un inversionista debe poder ver en una pantalla, desde cualquier parte del mundo, la disponibilidad de agua, conectividad y uso de suelo de un lote en Pococí o en San Carlos.

Pero esta red digital necesita combustible. La reforma fiscal municipal es el tema tabú por excelencia, pero es ineludible. No hablamos de crear más impuestos, sino de cobrar con inteligencia. Debemos modernizar la ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) para permitir la actualización automática y justa de los valores de las propiedades, integrando de forma definitiva el catastro municipal con el Registro Nacional.

A la par, debemos habilitar nuevas fuentes de ingresos territoriales modernas, como la captura de plusvalía urbana. Si una municipalidad invierte millones en construir un bulevar o una estación de tren ligero, las propiedades a su alrededor triplican su valor de la noche a la mañana. Es de absoluta justicia que un porcentaje de esa riqueza, generada por la inversión pública, retorne al municipio para seguir financiando el desarrollo, en lugar de quedarse exclusivamente en el bolsillo del especulador inmobiliario. Sumado a esto, la ley debe permitir el cobro de tasas logísticas a aquellas industrias pesadas que desgastan aceleradamente la infraestructura vial cantonal.

Y para administrar estos recursos, el Código Municipal debe exigir la profesionalización política obligatoria. Quien aspire a dirigir el destino de un cantón debe estar preparado. Proponemos la creación legal de Escuelas de Gobierno Local, de asistencia obligatoria para todos los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y regidores, así como la certificación técnica innegociable para los puestos de confianza en el área financiera y de planificación. La improvisación con fondos públicos debe ser ilegal.

Sin embargo, el verdadero desafío, el muro contra el que se han estrellado docenas de buenas intenciones en el pasado, es la viabilidad política real en el plenario de la Asamblea Legislativa.

Cualquier estrategia sabe que una reforma de este calibre enfrentará obstáculos colosales. Chocará de frente contra una cultura centralista histórica que se resiste a morir. Despertará el temor genuino (y a veces justificado) de la ciudadanía a la corrupción local. Enfrentará la resistencia feroz de los sindicatos del sector público nacional, que verán una amenaza en la flexibilización laboral. Deberá navegar en una Asamblea Legislativa altamente fragmentada, llena de partidos políticos que, en el fondo, le tienen pánico a la pérdida de su control y clientelismo territorial.

Pero la historia nos enseña que las grandes transformaciones no ocurren cuando las condiciones son perfectas, ocurren cuando el modelo anterior se vuelve insostenible. Y hoy, Costa Rica tiene frente a sí ventanas de oportunidad política que no existían hace una década.

La crisis fiscal del Estado central ha llegado a un punto donde descentralizar ya no es una opción ideológica, es una obligación matemática para buscar eficiencia. Existe una demanda ciudadana asfixiante por resultados territoriales palpables; la gente está cansada de excusas ministeriales. Sumado a esto, la presión directa de la OCDE por mejorar la eficiencia de nuestros gobiernos subnacionales nos da el apalancamiento internacional necesario. El modelo centralista está, simple y llanamente, agotado.

Para que estas reformas sobrevivan a la trituradora legislativa, no podemos presentar un “megaproyecto” que alarme a todo el sistema al mismo

tiempo. La política es el arte de lo posible. A partir de las conversaciones con los actores sociales, empresariales y políticos que nutrieron este libro, proponemos una estrategia realista en tres fases:

Para que estas reformas transiten exitosamente por el proceso legislativo, no podemos presentar un proyecto impositivo que genere rechazo automático en el sistema. La política es el arte de lo posible y requiere diálogo. A partir de las conversaciones con los actores sociales, empresariales y políticos que nutrieron este libro, proponemos una estrategia constructiva y gradual dividida en tres fases:

- *Fase 1: Acuerdos técnicos y construcción de confianza.* En lugar de enfrascarnos en debates ideológicos, el país debe dar los primeros pasos aprobando reformas que generen un consenso natural por su puro sentido común. Qué tal si impulsamos leyes que faciliten la digitalización total de los servicios, la creación de indicadores públicos de desempeño y la autorización legal para realizar compras regionales consolidadas. Estas medidas no atacan a nadie ni imponen una ideología; simplemente modernizan la gestión, transparentan los datos ante el ciudadano y siembran la semilla de una nueva cultura administrativa basada en la eficiencia.
- *Fase 2: Alineación financiera y estímulo al buen gobierno.* Una vez que las herramientas tecnológicas estén funcionando y la información sobre la gestión local sea clara para todos, el país tendrá la madurez necesaria para elevar el diálogo hacia la distribución de los recursos. En esta etapa, sería ideal introducir una transición hacia una Ley de Transferencias por Desempeño y la creación de un Fondo de Inversión Territorial. El objetivo no es castigar financieramente a nadie, sino alinear los incentivos para premiar y fortalecer a los cantones que demuestran buena gestión, asegurando que la inversión nacional genere el mayor impacto posible en las comunidades.
- *Fase 3: Madurez institucional y herramientas de alto impacto.* Cuando los gobiernos locales hayan fortalecido sus capacidades

técnicas e integrado esta nueva cultura de transparencia y desempeño, el ecosistema municipal estará completamente listo para dar el salto estructural profundo. Esta etapa contempla el diálogo nacional para aprobar la participación municipal en Asociaciones Público-Privadas (APP), la instauración formal de la carrera gerencial técnica y el fomento de consorcios regionales. Es la consolidación de un modelo donde el municipio asume, con total respaldo técnico y legal, su rol como verdadero gestor del desarrollo a gran escala.

Este ajedrez legislativo requerirá de alianzas políticas inquebrantables. El sector productivo nacional debe ser el principal lobista de esta reforma, entendiendo que trámites rápidos e infraestructura local se traducen en seguridad jurídica y ganancias. Las municipalidades grandes y exitosas del país deben asumir su rol histórico como las locomotoras que arrastren a las demás. Y fundamentalmente, debemos sumar a la juventud política, porque este debate sobre el territorio es, en última instancia, un debate sobre dónde y cómo van a encontrar empleo las próximas generaciones.

Es imperativo entender lo que está en juego. Si Costa Rica decide archivar este debate, podríamos ver una profundización irreversible de la desigualdad territorial, donde el GAM concentrará toda la riqueza y las costas se hundirán en el abandono. Sufriremos una migración interna desordenada, una incapacidad absoluta para atraer inversión fuera del centro del país, una presión fiscal insoportable sobre el gobierno nacional y, finalmente, el colapso de nuestra cohesión social.

La reforma municipal que hemos planteado a lo largo de estas páginas no es una simple reforma administrativa para acortar tiempos en una ventanilla. Es una reforma estructural del modelo de desarrollo de nuestro país. Es un cambio de mentalidad.

Debemos asimilar una verdad global: Costa Rica ya no compite en el mundo únicamente como una nación soberana. Hoy, Costa Rica compite como una intrincada red de territorios productivos.

La competitividad futura, la paz social y la riqueza de nuestra gente dependerán exclusivamente de nuestra capacidad para forjar cantones innovadores, municipios administrados por profesionales de élite y territorios dotados de una autonomía técnica real. El país que logre, con valentía y visión, convertir a sus gobiernos locales en los verdaderos motores del desarrollo, será el país que gane la próxima etapa de la economía global, una economía basada en la innovación local, la logística inteligente y, por encima de todo, el talento humano.

Como bien nos recordaron las voces que hicieron posible esta investigación, el Estado no es un edificio en la capital; el Estado es la acera, es el parque, es la escuela del barrio y es la oportunidad de prosperar en la tierra que nos vio nacer.

Costa Rica será una democracia verdaderamente sólida y un país invencible en su competitividad, solo cuando cada uno de sus ciudadanos, sin importar lo lejos que viva de San José, pueda pararse en la puerta de su casa, mirar su entorno y decir con profundo orgullo:


*Mi comunidad  
funciona, mi municipio  
responde, mi  
democracia vive.*



Capítulo 9

# El Fin del Estado Monolítico

**Costa Rica como  
Red de Territorios Productivos.**



*“Las naciones triunfan en determinadas industrias porque su entorno local es el más dinámico, exigente y orientado hacia el futuro.”*

**Michael Porter, Economista y Autoridad Global en Estrategia Competitiva.**

Si un ciudadano se detiene frente a un mapa político de Costa Rica colgado en la pared de una escuela, verá una silueta perfectamente delineada, un bloque sólido de cincuenta y un mil cien kilómetros cuadrados. Durante más de un siglo, nuestra clase política y nuestros planificadores económicos han gobernado el país exactamente así: como si fuera un bloque monolítico. Han diseñado políticas públicas, leyes de atracción de inversiones y estrategias de empleo asumiendo que el país entero es una sola masa uniforme que reacciona de la misma manera a los mismos estímulos dictados desde la capital.

Esta es, quizás, la ilusión óptica más peligrosa de nuestra historia moderna. En el siglo XX, bajo el modelo de sustitución de importaciones y la consolidación de las grandes instituciones estatales, pensar en Costa Rica como un ente centralizado y uniforme fue un mecanismo de supervivencia y unificación nacional. Sin embargo, en la tercera década del siglo XXI, frente a una economía globalizada, hiperconectada y despiadadamente competitiva, seguir gobernando bajo la premisa del Estado monolítico es una garantía absoluta de estancamiento.

La realidad que la estadística oficial a menudo intenta maquillar es que la “Costa Rica promedio” no existe. Es una ficción matemática. Cuando un ministro en San José celebra que el país alcanzó un récord nacional en atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) o que las exportaciones tecnológicas crecieron un porcentaje de dos dígitos, está aplaudiendo un logro que, en la práctica, ocurre casi exclusivamente en un puñado de kilómetros cuadrados dentro del Gran Área Metropolitana. Mientras tanto, a pocos kilómetros de distancia, en las llanuras del norte, en las costas del Pacífico o en el Caribe, las tasas de desempleo juvenil y de pobreza multidimensional cuentan una historia diametralmente opuesta.

No podemos seguir administrando un país con realidades del primer mundo en un cantón y rezagos del siglo XIX en el cantón vecino. El modelo de un solo motor central que tira del resto de los vagones se ha fundido. Para dar el salto al desarrollo definitivo hacia el año 2035, la clase política debe atreverse a romper el mapa y entender el nuevo tablero de ajedrez global.

***La competencia ya no es entre naciones, es entre ecosistemas locales.***

El cambio de paradigma más urgente que debe asimilar la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo y el sector empresarial es comprender cómo funciona realmente la toma de decisiones en el capitalismo moderno.

Hoy en día, cuando una corporación multinacional de dispositivos médicos, una empresa de desarrollo de software o un fondo de inversión turística de alto nivel busca expandir sus operaciones, no compran simplemente “la marca país”. No eligen a Costa Rica en abstracto. Lo que realmente evalúan son ecosistemas locales.

Ese inversionista aterrizará en el Aeropuerto Juan Santamaría o en el Daniel Oduber, pero su decisión final de invertir cientos de millones de dólares y generar miles de empleos dependerá de condiciones hiperlocales. Evaluarán si el cantón específico donde planean instalarse tiene un plan regulador moderno, si la municipalidad otorga permisos de construcción en días y no en años, si las universidades e institutos técnicos de la zona están graduando jóvenes con dominio del inglés, y si el entorno urbano

ofrece seguridad, parques y calidad de vida para retener a sus ejecutivos.

En este nuevo orden mundial, Costa Rica ya no compite únicamente contra Colombia, México o Vietnam. La verdadera competencia ocurre a nivel micro: el cantón de Belén compite contra la ciudad de Monterrey; el cantón de Liberia compite contra los polos tecnológicos de Jalisco o los destinos premium del Caribe; el cantón de San Carlos compite contra las zonas agrícolas de alta tecnología de Holanda.

La prosperidad de una nación ya no desciende como una cascada desde los ministerios del gobierno central. La ventaja competitiva, como bien señala Michael Porter, se crea, se amasa y se defiende en la trinchera de lo local.

Si aceptamos esta premisa como una verdad irrefutable, la Visión País 2035 nos obliga a rediseñar la República. Costa Rica debe dejar de concebirse a sí misma como un centro rodeado de periferias, para empezar a articularse como una red interconectada de territorios productivos.

*¿Qué es exactamente un territorio productivo?* No es simplemente un terreno con servicios básicos. Es un ecosistema humano, institucional y económico liderado por un gobierno municipal profesional. Es un espacio geográfico que ha descubierto su propia vocación (ya sea la agroindustria de precisión, el turismo de bienestar, la manufactura avanzada o los servicios digitales) y ha alineado todas sus fuerzas locales para potenciarla.

En esta red, cada uno de los ochenta y cuatro cantones deja de ser un receptor pasivo de subsidios estatales para convertirse en un nodo activo de generación de riqueza. El papel del Estado central sufre una metamorfosis radical: en lugar de ser el director de la orquesta que intenta tocar todos los instrumentos al mismo tiempo y afinar a todos los músicos, se convierte en el gran arquitecto de la red. Su misión suprema pasa a ser garantizar la conectividad de primer mundo (fibra óptica, carreteras nacionales, trenes de carga, puertos) entre estos nodos, asegurar la estabilidad macroeconómica y proveer un marco legal que le permita a los alcaldes competir agresivamente por el capital global.

Cuando comprendemos el país como una red, entendemos que el éxito de un cantón rural no es un triunfo aislado, sino una inyección de vitalidad para todo el sistema nacional.

**LA ALQUIMIA LOCAL:  
TALENTO, EMPRESA,  
MUNICIPIO**

Si visualizamos a Costa Rica como esa vibrante red de territorios productivos de la que hablábamos en la primera parte, surge una pregunta natural: ¿cómo se construye exactamente un nodo exitoso dentro de esa red? La respuesta no recae únicamente sobre los hombros del alcalde o del Concejo Municipal. Sería injusto y poco realista pedirle al gobierno local que genere riqueza por sí solo.

Para que un territorio florezca, sería ideal fomentar lo que los expertos en desarrollo denominan la “Triple Hélice”: una alianza profunda, constante y de confianza mutua entre el gobierno local (como facilitador), el sector productivo privado (como motor de inversión) y la academia (como generadora de talento).

Históricamente, en muchos de nuestros cantones, estos tres actores han trabajado como islas separadas, y en ocasiones, incluso con recelo. El empresario a veces ve a la municipalidad como un obstáculo burocrático; la municipalidad a veces ve al empresario solo como un sujeto al

cual cobrarle impuestos; y la academia local a veces diseña sus programas de estudio sin consultar qué tipo de profesionales necesitan las empresas de la zona.

Podríamos dar un salto cualitativo inmenso si logramos transformar esa dinámica. Imaginemos por un momento un escenario donde las cámaras de comercio locales, las asociaciones de desarrollo, los directores de las sedes regionales de nuestras universidades públicas (como la UCR, el TEC, la UNA o la UNED) y el liderazgo municipal se sienten en la misma mesa de manera permanente. No para discutir de política partidaria, sino para diseñar la vocación económica de su cantón a diez o quince años plazo. Esta es la clase de diálogo social, tan propio de la idiosincrasia costarricense, que resultaría estratégico revitalizar desde la base misma de nuestras comunidades.

Uno de los dramas más silenciosos que sufren nuestras zonas rurales y costeras es la fuga de su talento joven. Un muchacho o muchacha que nace en un cantón alejado del Valle Central a menudo siente que, para alcanzar el éxito profesional, su única opción es migrar hacia San José, Heredia o Cartago, dejando a su comunidad de origen sin su energía y sus ideas.

Para revertir esta tendencia y consolidar verdaderos territorios productivos, resultaría sumamente valioso que la oferta educativa se adapte a las necesidades específicas de cada geografía.

Sería un gran paso como país si logramos que instituciones fundamentales como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y los Colegios Técnicos Profesionales del Ministerio de Educación armonicen sus currículos con la visión estratégica del cantón en el que operan. Por ejemplo, si un municipio costero en Guanacaste o Puntarenas define, en conjunto con sus empresarios, que su futuro está en convertirse en un centro logístico de clase mundial o en un polo de turismo médico y de bienestar, lo ideal sería que sus colegios y sedes universitarias enfoquen sus recursos en graduar técnicos en logística bilingüe, administradores hospitalarios, expertos en navegación y profesionales en hospitalidad de alto nivel.

Por el contrario, si un cantón en la zona norte o en la región Huetar Caribe identifica un potencial inmenso en la agroindustria de precisión o en la biotecnología, su sistema educativo local podría centrarse en formar especialistas en drones agrícolas, ingenieros agrónomos con enfoque en inteligencia artificial o expertos en energías renovables.

Cuando el talento humano que se forma en el cantón es exactamente el talento que las empresas locales están buscando contratar, ocurre la magia del desarrollo orgánico. El joven encuentra un empleo digno sin tener que abandonar sus raíces, la empresa aumenta su productividad al tener personal calificado a la mano, y el cantón retiene la riqueza que genera. Es una fórmula donde Costa Rica entera sale ganando.

Para que esta sinergia entre educación y empresa se materialice, la municipalidad podría asumir un rol sumamente innovador. Más allá de sus funciones tradicionales de mantenimiento y recolección de residuos,

sería estratégico que los gobiernos locales evolucionen para convertirse en los principales embajadores económicos de su territorio.

Una propuesta que valdría la pena explorar, inspirada en las mejores prácticas internacionales pero adaptada a nuestra realidad costarricense, es la creación de pequeñas Agencias Locales (o Regionales) de Promoción de Inversión, adscritas a las municipalidades más robustas o a los consorcios intermunicipales.

Imaginemos unidades técnicas, conformadas por profesionales bilingües y expertos en negocios, cuya única misión sea “vender” las ventajas de su cantón al resto del país y al mundo. Estas agencias locales no competirían con entidades nacionales de prestigio como PROCOMER; al contrario, serían sus brazos extendidos en el territorio. Podrían encargarse de levantar inventarios detallados sobre la disponibilidad de terrenos industriales, la capacidad de la red eléctrica, la velocidad del internet y el perfil del talento humano graduado en la zona.

Cuando un inversionista nacional o extranjero muestre interés en salir del Gran Área Metropolitana, estas agencias locales podrían recibirlo con información precisa, acompañarlo de la mano en cada paso del proceso y garantizarle que su instalación será fluida y segura. Bajo esta visión colaborativa, el municipio deja de ser percibido como una ventanilla fría de trámites y se transforma en un verdadero socio estratégico para el progreso.

Es fundamental reiterar que construir esta red de territorios no implica importar modelos extranjeros de manera mecánica ni imponer directrices desde la capital. Las soluciones más duraderas son aquellas que respetan el ritmo, la cultura y la historia de cada pueblo.

El modelo de desarrollo que Costa Rica necesita hacia el 2035 es uno que reconozca que la riqueza de Puntarenas se construye de manera distinta a la riqueza de Cartago, y que los retos de Limón requieren respuestas diferentes a los de Alajuela. Sería ideal que brindemos a cada región la libertad y las herramientas para que ellos mismos diseñen su camino hacia la prosperidad, siempre cobijados bajo el manto de la solidaridad y el Estado Social de Derecho que nos caracteriza como nación.

## **EL TEMOR A LA FRAGMENTACIÓN Y LA FUERZA DE LO DIVERSO**

Resulta natural y comprensible que, al plantear una transformación de esta magnitud, surjan inquietudes genuinas entre los ciudadanos y la clase política. Una preocupación histórica muy arraigada en nuestro país es el temor a la fragmentación. Podríamos preguntarnos: si empoderamos a ochenta y cuatro gobiernos locales para que busquen su propio desarrollo productivo, ¿no corremos el riesgo de dividir a Costa Rica? ¿No estaríamos fomentando una especie de “balcanización” donde cada cantón se preocupe solo por sus intereses, perdiendo de vista la solidaridad nacional?

Sin embargo, si analizamos la arquitectura de las naciones más avanzadas del mundo contemporáneo, descubriremos que la realidad opera exactamente a la inversa. La centralización extrema, al crear cantones ricos en la capital y cantones empobrecidos en las periferias, es la verdadera fuerza que divide y fractura a una sociedad, generando resentimiento y desigualdad. Por el contrario, una red distribuida e interconectada es el sistema más cohesionado y resistente que existe.

Podríamos visualizar la economía nacional no como un solo pilar de concreto que puede agrietarse ante un sismo, sino como un tejido vivo, un telar donde cada hilo representa la fuerza productiva de una comunidad. Si Costa Rica opera bajo un esquema de territorios productivos con vocaciones diversas, adquiriríamos una resiliencia económica formidable.

Imaginemos un escenario de crisis global, como los que inevitablemente enfrentará el mundo en las próximas décadas. Si un choque externo afecta severamente al sector del turismo internacional, nuestro país no colapsaría, porque al mismo tiempo tendríamos cantones en la zona norte sosteniendo la economía mediante exportaciones agroindustriales de alta tecnología, y cantones en el Valle Central atrayendo capital a través de servicios corporativos y dispositivos médicos. La diversidad de nuestros ochenta y cuatro municipios no sería una debilidad o un signo de desorden; se convertiría en nuestro mayor escudo protector. La fuerza de la nación radicaría en que, si un motor local falla temporalmente, los

otros ochenta y tres mantienen al país en marcha.

Para que esta red funcione sin perder el rumbo, sería indispensable redefinir la misión del gobierno central. Renunciar al control de las decisiones hiperlocales no significa, bajo ninguna óptica, que el Estado nacional desaparezca o se debilite. Todo lo contrario: sería la oportunidad histórica para elevarlo a su máxima dignidad.

Si logramos que los ministerios en San José dejen de consumir su valioso tiempo y presupuesto en administrar la escasez cotidiana — resolviendo problemas de aceras, goteras en las escuelas o reparaciones de caminos vecinales—, estaríamos liberando la mente estratégica del país. El Presidente de la República, sus ministros y la Asamblea Legislativa finalmente tendrían el espacio para concentrarse en las tareas monumentales que definirán nuestro lugar en el mundo hacia el 2035.

Un Estado central liberado de la microgestión territorial es un Estado que puede enfocar toda su energía diplomática y económica en negociar mega-acuerdos comerciales, en proteger nuestra inmensa Zona Económica Exclusiva marina, en liderar la transición mundial hacia una economía de hidrógeno verde, en garantizar la ciberseguridad nacional y en construir la infraestructura de movilidad mayor, como trenes interoceánicos o puertos de nueva generación.

Bajo esta visión armónica, el alcalde y el gobierno local se encargan de la táctica y el bienestar diario en el metro cuadrado del ciudadano, mientras que el gobierno nacional asume la gran estrategia global. Sería una división del trabajo perfecta, madura y profundamente eficiente.

Finalmente, desde el punto de vista de nuestra identidad, esta red de territorios productivos le inyectaría una frescura inigualable a lo que conocemos como la marca “Esencial Costa Rica”.

En lugar de proyectarnos al mundo como un destino homogéneo, podríamos presentarnos como un mosaico vibrante y multidimensional. Un país donde cada región aporta un sabor, una cultura corporativa y un atractivo único. El inversionista, el turista y el investigador extranjero no verían un solo destino, sino decenas de ecosistemas locales pujantes,

cada uno compitiendo sanamente por ofrecer las mejores condiciones de vida y de negocios, pero todos cobijados bajo la misma bandera de paz, democracia y sostenibilidad que nos ha hecho famosos.

Esa es la verdadera promesa de la Visión 2035: un país que entiende que su mayor riqueza no está enterrada en bóvedas ni concentrada en un solo valle, sino distribuida en el talento de su gente, a lo largo y ancho de todo su territorio.

Hemos recorrido un camino analítico muy intenso. Hemos diagnosticado las fallas de nuestro diseño institucional, hemos propuesto reformas legales profundas para modernizar la contratación, el financiamiento y la flexibilidad administrativa, y hemos dibujado, con esperanza y rigor técnico, cómo se vería una Costa Rica operando como una red de territorios prósperos.

Sin embargo, detrás de toda esta ingeniería política y económica, late una dimensión fundamental que no podemos ignorar. Las leyes, los presupuestos y la tecnología son herramientas vacías si no están guiadas por un propósito superior.

Para cerrar esta obra, es necesario hacer una pausa, bajar el ritmo de la academia y conectar con la fibra más íntima de nuestra vocación ciudadana. ¿Cuál es el alma de todo este esfuerzo? ¿Por qué vale la pena luchar contra el statu quo para darle más autonomía a nuestras comunidades?

Esa reflexión final será el centro de nuestro siguiente capítulo; un cierre ético y político. Un espacio para reafirmar que esta propuesta, lejos de buscar desarmar las instituciones que tanto amamos, nace del deseo más profundo de completarlas, de sanarlas y de heredar a las próximas generaciones un Estado verdaderamente presente, cálido y humano.



## Conclusión

# El Abrazo de la República

**Costa Rica como  
Red de Territorios Productivos.**



*“La democracia es un sistema de vida y no solo una forma de gobierno.”*

**José Figueres Ferrer, ex Presidente de la República**

A lo largo de los nueve capítulos anteriores, hemos emprendido un viaje intelectual y técnico sumamente denso. Hemos diseccionado artículos de leyes, analizado presupuestos, cuestionado la rigidez de la contratación pública y dibujado mapas de competitividad económica y transformación digital. Hemos hablado de fórmulas matemáticas para distribuir recursos y de alianzas estratégicas para atraer inversión global. Era nuestro deber hacerlo, porque un país no se administra únicamente con buenas intenciones; se administra con reglas claras y diseños institucionales valientes.

Sin embargo, al llegar a este punto culminante de nuestra reflexión, sería ideal hacer una pausa, cerrar por un momento los manuales de economía política y levantar la mirada hacia la calle.

Detrás de cada porcentaje de ejecución presupuestaria que hemos discutido, hay una comunidad esperando. Detrás de cada debate sobre el Código Municipal o la Ley de Transferencias, existe el rostro de una madre que necesita una acera segura para llevar a sus hijos a la escuela; el rostro de un joven en una zona costera que busca desesperadamente una oportunidad de estudio técnico para no caer en las redes de la violencia; el rostro de un pequeño emprendedor agrícola que sueña con un camino asfaltado para sacar el fruto de su trabajo sin que se le arruine en el barro.

La reforma municipal que hemos planteado no es un fin en sí mismo. Las leyes y la tecnología son simplemente las herramientas, el andamiaje necesario para construir algo mucho más profundo y trascendental: la recuperación de la dignidad humana en la cotidianidad de nuestros cantones.

El propósito ético de este libro es recordar que la política pública pierde todo su sentido si no logra aterrizar, con calidez y eficiencia, en el metro cuadrado donde el ciudadano vive, ama y sufre.

Al proponer una redistribución del poder y los recursos hacia los gobiernos locales, es completamente natural —y hasta saludable— que surjan dudas y temores en el corazón del ciudadano. Los costarricenses somos herederos de una historia excepcional. Nuestros abuelos y padres construyeron un Estado Social de Derecho centralizado que, en su momento, obró milagros. Nos legaron instituciones insignes de cobertura nacional que nos vacunaron contra las peores enfermedades, nos iluminaron los rincones más oscuros del territorio y nos garantizaron un pupitre para cada niño.

Sentimos un profundo y justificado orgullo por esa arquitectura institucional. Por ello, cuando se habla de descentralizar, de darle más autonomía a los cantones o de trasladar competencias que históricamente han estado en manos de los ministerios en San José, el primer instinto de muchos es la defensa. Existe un miedo genuino a que estas propuestas escondan una intención oculta de dismantelar el Estado, de privatizar nuestra solidaridad o de abandonar a su suerte a las comunidades más vulnerables.

Resulta imperativo disipar ese fantasma con absoluta transparencia y honestidad. La visión que hemos construido juntos en estas páginas no busca, bajo ninguna circunstancia, debilitar al Estado costarricense. No buscamos achicarlo por un capricho ideológico, ni mucho menos destruir la red de protección social que nos hace únicos en el mundo.

La intención es, precisamente, la contraria.

Podríamos visualizar a nuestro Estado actual como una casa magnífica, construida con los mejores cimientos hace más de setenta años, pero que hoy se ha quedado pequeña y sin ventilación para albergar a una familia que ha crecido, que es más diversa, más exigente y que enfrenta tormentas mucho más complejas.

Reconocer que el centralismo llegó a su límite de capacidad no es un acto de traición a nuestro pasado; es un acto de madurez y de amor por nuestro futuro. El Estado central, atrapado en su propia inmensidad burocrática, hoy no logra llegar a tiempo para evitar que un barrio se deteriore, no logra abrazar a tiempo al emprendedor local, y se ha vuelto, a su pesar, frío y distante.

Empoderar a las municipalidades, profesionalizarlas, exigirles cuentas claras y darles los recursos para gestionar la educación preventiva, la seguridad ciudadana y la infraestructura vecinal, es el acto de justicia territorial más grande que podríamos emprender. Es entender que el Estado no está completo si solo existe en los grandes edificios de la capital.

El Estado se completa, verdaderamente, cuando se convierte en el vecino de al lado. Se completa cuando la municipalidad tiene la fuerza legal y económica para ser el primer abrazo de la República frente a la necesidad ciudadana. No estamos proponiendo sustituir el Estado de bienestar; podríamos aspirar, con valentía, a perfeccionarlo, a hacerlo cercano, cálido, ágil y, sobre todo, nuestro.

Si hiciéramos un inventario honesto de los grandes problemas nacionales, podríamos enumerar el endeudamiento público, el rezago en infraestructura vial o las presiones sobre nuestro sistema de pensiones. Sin embargo, el déficit más grave, silencioso y destructivo que padece Costa Rica hoy en día no se mide en las hojas de cálculo del Ministerio de Hacienda. Es un déficit de carácter humano: la profunda pérdida de confianza.

A lo largo de las últimas décadas, el ciudadano ha ido acumulando una pesada capa de escepticismo. La política, que alguna vez fue vista como la herramienta más noble para la transformación social, se ha ido percibiendo cada vez más como un ejercicio distante, transaccional y ajeno a los

verdaderos dolores de la gente. Cuando las decisiones que afectan la vida diaria se toman en pasillos cerrados a cientos de kilómetros de distancia, y cuando los rostros de quienes deciden solo aparecen en las pantallas de televisión o en vallas publicitarias durante las campañas electorales, es natural que el vínculo sagrado entre el representante y el representado se rompa. El cinismo se convierte en el refugio del ciudadano decepcionado. Recuperar esa confianza perdida no se logra decretando nuevas leyes desde el centro, ni lanzando campañas de comunicación masiva. La confianza, por su propia naturaleza humana, es artesanal. Se teje despacio, a nivel de suelo y, fundamentalmente, mirándose a los ojos.

Es precisamente aquí donde la visión de una Costa Rica cimentada en sus gobiernos locales adquiere su dimensión más esperanzadora. La municipalidad es la única institución del Estado donde la autoridad pública tiene un rostro ineludiblemente humano y cotidiano. El alcalde, la vicealcaldesa, el regidor o el síndico no son figuras abstractas; son los vecinos con los que nos cruzamos en el supermercado del cantón, en la plaza de deportes o en la reunión de la escuela. Padecen los mismos apagones, transitan por las mismas aceras averiadas y respiran el mismo clima de seguridad o inseguridad que el resto de su comunidad.

Resultaría verdaderamente transformador si logramos entender que empoderar al municipio es la estrategia política más efectiva para curar la apatía. Cuando el poder se acerca a la acera, la política pierde su manto de misterio inalcanzable y recupera su verdadera esencia: el servicio al prójimo.

Esta transformación, sin embargo, nos exige un cambio de actitud a todos. No podemos aspirar a tener gobiernos locales de primer mundo si mantenemos una actitud ciudadana del pasado.

El modelo centralista nos educó, involuntariamente, para ser habitantes pasivos. Nos acostumbramos a esperar sentados a que “el Gobierno” nos resolviera los problemas, limitando nuestra participación democrática a emitir un voto cada cuatro años y a ejercer la queja justificada cuando las cosas fallaban. Pero si aspiramos a consolidar esa red de territorios productivos, ágiles y vibrantes que dibujamos en capítulos anteriores, sería ideal que evolucionemos hacia un nuevo tipo de ciudadanía.

La reforma municipal que este libro propone es, en el fondo, una invitación abierta a dejar de ser simples espectadores y convertirnos en arquitectos de nuestro propio entorno. Las herramientas tecnológicas de transparencia radical, los presupuestos abiertos y las plataformas digitales de participación —esa “caja de cristal” que anhelamos para nuestras municipalidades— carecerán de valor si no hay miles de ojos ciudadanos dispuestos a revisarlas, a proponer mejoras y a auditar con rigor cívico cada decisión.

Podríamos imaginar una Costa Rica donde las asociaciones de desarrollo, los grupos de jóvenes emprendedores, los colectivos culturales y los profesionales de cada zona asuman su cantón como un proyecto propio. Donde el éxito de la comunidad no se le delegue exclusivamente a la figura del alcalde, sino que se asuma como una corresponsabilidad colectiva. Un país donde la frase “eso le toca a la municipalidad” se transforme gradualmente en un empoderado “esto lo resolvemos juntos”.

Finalmente, este reencuentro desde lo local tendría un efecto terapéutico sobre la forma en que discutimos los grandes temas del país. En la actualidad, el debate político nacional suele estar cargado de polarización, de ideologías absolutas y de un desgaste constante entre poderes de la República.

No obstante, cuando el debate se traslada al territorio, la ideología suele dar un paso atrás para ceder el lugar al pragmatismo y al sentido común. El diseño de un sistema de recolección de residuos eficiente, la iluminación de un parque infantil o la atracción de una empresa de tecnología para dar empleo a los jóvenes del cantón, no son problemas de izquierda ni de derecha; son desafíos de dignidad humana y de eficiencia gerencial.

Al fortalecer la democracia de proximidad, estaríamos creando espacios de diálogo mucho más sanos y constructivos. Sería un paso monumental hacia la pacificación de nuestro debate público, demostrando que, a pesar de nuestras diferencias, los costarricenses aún conservamos intacta la capacidad de ponernos de acuerdo cuando se trata de proteger la casa común y procurar el bienestar de nuestros vecinos.

Llegamos al final de este recorrido con una certeza que resulta inquebrantable: la transformación que Costa Rica necesita con urgencia no es una simple reforma administrativa. Reducir este debate nacional a un asunto meramente burocrático, de ventanillas y reglamentos, sería perder de vista la magnitud del momento histórico que atravesamos.

Lo que hemos delineado a lo largo de estas páginas es una invitación respetuosa, pero firme, a reescribir nuestro contrato social desde sus raíces territoriales.

El mundo ha cambiado a una velocidad vertiginosa, y el modelo de un Estado centralizado que todo lo resuelve desde San José ha llegado a su límite natural. Para proteger las conquistas sociales que tanto valoramos, resulta estratégico comprender que el Estado Social de Derecho no es un museo que debemos contemplar con nostalgia; es un tejido vivo que necesita adaptarse.

Al proponer el empoderamiento técnico, financiero y político de la municipalidad, no estamos alejando a las instituciones de la gente; las estamos trayendo de regreso a casa. Estamos apostando por la idea fundamental de que la decencia, la inteligencia y la capacidad gerencial no son un monopolio de la capital, sino que están distribuidas abundantemente en el talento de los jóvenes, profesionales y líderes comunitarios a lo largo de nuestros ochenta y cuatro cantones.

No estamos condenados al estancamiento, ni debemos ceder ante la apatía. Tenemos a nuestro favor un país educado, una paz institucional invaluable y el diagnóstico correcto para dar el salto. Solo nos falta atrevernos a soltar las amarras del centralismo para permitir que el desarrollo germine allí donde la vida realmente sucede.

El éxito de nuestra generación no se medirá por el tamaño de los ministerios que dejemos contruidos, sino por la vitalidad, la autonomía y la riqueza de las comunidades que logremos despertar. La Visión País 2035 nos exige un profundo acto de fe en nosotros mismos y en nuestros vecinos.

Al final, la historia nos enseñará que la República más fuerte, solidaria y próspera no es aquella que se impone desde el centro hacia las periferias. La verdadera Costa Rica del futuro, esa que aspiramos heredar a nuestros hijos, es la que se construye, se cuida y se abraza desde la acera de nuestro propio barrio.



---

*“No le tengamos miedo a empoderar nuestras comunidades. Un Estado fuerte no es el que acapara todas las decisiones por desconfianza, sino el que confía plenamente en su gente para transformar su propio destino.”*

---



# **Reto de las Municipalidades Siglo 21**

**Por: Jorge Woodbridge González**



CIUDADANOS COMPROMETIDOS  
**RETO  
SIGLO**  
**21**  
CON COSTA RICA



Costa Rica enfrenta una decisión impostergable: perpetuar un centralismo que asfixia a sus territorios o empoderar a sus comunidades. En este libro, Jorge Woodbridge demuestra que las municipalidades no son el problema de la República, sino el motor indispensable para su desarrollo. El autor traza una hoja de ruta audaz para transformar nuestros cantones en una red vibrante de ecosistemas productivos. Un llamado urgente a entender que la nación más próspera y democrática es aquella que se construye, se cuida y florece desde la acera de nuestro propio barrio.

*"La municipalidad debe dejar de ser una fría ventanilla de trámites para convertirse en lo que siempre debió ser: el primer abrazo del Estado frente a la necesidad ciudadana."*

JORGE WOODBRIDGE GONZÁLEZ

Ingeniero químico por la Universidad de Costa Rica, con estudios en Incae Business School y Ipade. Fue director del ICT, viceministro de Economía (2006-2008) y ministro de Competitividad (2008-2010). Es asesor financiero, fundador del Banco de Fomento Agrícola y profesor en la UCR. Ha dirigido diversas empresas y asociaciones, y es autor de varios libros sobre economía y sociedad.

