UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

CICAP
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Revista Científica Administrar lo Público

La creación de nuevas unidades administrativas en Costa Rica: Los casos de Monteverde y Puerto Jiménez

Eugenia C. Aguirre Raftacco

Recibido: 25/11/2024 | Aceptado: 11/03/2025 | Publicado: 30/07/2025

Revista Científica Administrar lo Público, volumen 2, número 1, Ene-Dic 2025 (cierre de edición 15 de noviembre)
DOI: https://doi.org/10.15517/g76zsd12
ISSN: 2215-6909

¿Cómo citar este artículo?

Aguirre Raftacco, E. (2025). La creación de nuevas unidades administrativas en Costa Rica: Los casos de Monteverde y Puerto Jiménez. *Revista Científica Administrar lo Público*, 2(1), 42-59. https://doi.org/10.15517/g76zsd12

Eugenia C. Aguirre Raftacco, *2025. Este artículo se encuentra disponible bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Para mayor información, escribir a publicaciones.cicap@ucr.ac.cr*

Revista Científica Administrar lo Público, 2025, 2(1), 42 - 59. Periodo: Enero a diciembre, 2025 ISSN 2215-6909
https://doi.org/10.15517/g76zsd12

ARTÍCULO ORIGINAL

La creación de nuevas unidades administrativas en Costa Rica: Los casos de Monteverde y Puerto Jiménez

The creation of new administrative units in Costa Rica: Monteverde and Puerto Jiménez cases

Eugenia C. Aguirre Raftacco[i]
[i] Centro Roger T. Stone de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Tulane, Nueva Orleans, Estados Unidos de América y Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

eugenia.aguirreraftacco@ucr.ac.cr
https://orcid.org/0000-0003-4385-2281

Recibido: 25 de noviembre, 2024 • Aceptado: 11 de marzo, 2025 • Publicado: 30 de julio, 2025

Resumen: Durante casi cuatro décadas, la división territorial de Costa Rica permaneció sin cambios a nivel cantonal. Esta estabilidad concluyó con la creación del cantón de Río Cuarto en 2017, seguida por Monteverde y Puerto Jiménez entre 2021 y 2022. Este artículo analiza los factores políticos que permitieron la conformación de estos dos últimos cantones, destacando el papel de los liderazgos locales y su capacidad de agencia. Mediante una metodología cualitativa basada en estudios de caso, se reconstruyen las trayectorias institucionales y las dinámicas de movilización que hicieron viable la reforma territorial. El análisis incorpora fuentes documentales y entrevistas semiestructuradas con actores relevantes. Los hallazgos indican que la creación de nuevos cantones se apoyó en una combinación de factores como la organización comunal sólida, narrativas de abandono estatal, estrategias de articulación política y procesos de aprendizaje entre pares, que permitieron a los liderazgos locales sortear el proceso de aprobación de la legislación propuesta para crear nuevas unidades territoriales. El estudio aporta al debate sobre la gobernanza territorial en contextos descentralizados, al poner en evidencia que la proliferación de nuevos cantones en Costa Rica no solo responde a déficits institucionales persistentes, sino también a formas recientes de acción colectiva local que desbordan los marcos explicativos tradicionales desde los cuales se ha abordado este fenómeno.

Palabras clave: gobierno municipal; división territorial; liderazgo local; fragmentación territorial; construcción territorial; política subnacional

Directora y editora general de la Revista Científica Administrar lo Público: Dra. Laura Sariego Kluge, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica https://orcid.org/0000-0002-1912-2257
https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ralp

Abstract: For nearly four decades, Costa Rica's territorial division remained unchanged at the cantonal level. This period of stability ended with the creation of the canton of Río Cuarto in 2017, followed by Monteverde and Puerto Jiménez between 2021 and 2022. This article analyzes the political factors that enabled the formation of these two cantons, highlighting the role of local leadership and their agency capacity. Using a qualitative methodology based on case studies, the article reconstructs the institutional trajectories and mobilization dynamics that made the territorial reform possible. The analysis draws on documentary sources and semi-structured interviews with relevant actors. The findings suggest that the creation of new cantons relied on a combination of strong community organization, narratives of state neglect, political articulation strategies, and peer learning processes, all of which allowed local leaderships to navigate the legislative path. The study contributes to the debate on territorial governance in decentralized contexts by showing that the proliferation of new cantons in Costa Rica responds not only to persistent institutional deficits, but also to emerging forms of local collective action that exceed traditional analytical frameworks through which this phenomenon has been previously addressed.

Keywords: municipal government; territorial division; local leadership; territorial fragmentation; territorial construction; subnational policy

1. Introducción

Desde su consolidación como Estado democrático, Costa Rica ha configurado su institucionalidad territorial a partir de una estructura tripartita: provincias, cantones y distritos. Esta división no solo delimita competencias administrativas, sino que también refleja la historia política y las tensiones entre centralización y autonomía local. Durante varias décadas, la creación de nuevos cantones se mantuvo como una práctica excepcional, limitada por factores políticos, jurídicos e institucionales. Sin embargo, en los últimos años, diversos territorios han impulsado procesos para adquirir la categoría de cantón, alegando rezagos históricos, demandas de autogestión y expectativas de mayor eficiencia en la gestión pública.

El país mantiene dos niveles de gobierno, el gobierno nacional y el gobierno local. En cada cantón una municipalidad y su respectivo gobierno local vela por la administración de los bienes y servicios locales. Entre 1980 y 2017 en Costa Rica se mantuvo una división territorial-administrativa estable. Pese a que en el periodo se crearon 67 distritos, durante 37 años no se creó ningún cantón. Garabito en la provincia de Puntarenas, el último cantón creado antes de 2017, fue parte de un ciclo de creación de cantones en los años setenta.

La tendencia cambió entre 2017 y 2022, con la creación de tres nuevos cantones: Río Cuarto, Monteverde y Puerto Jiménez. El primero de ellos se constituyó como cantón una vez asumieron sus autoridades locales en febrero de 2020 y los dos últimos iniciaron sus labores tras las elecciones municipales de 2024. De la misma manera, en el periodo en estudio, varios territorios han presentado a corriente legislativa sus iniciativas de ley para transformarse en cantón, entre ellos Tucurrique, Peñas Blancas, Jicaral, Cóbano, Paquera, Ojo de Agua y Colorado (Umaña 2023). Este fenómeno plantea interrogantes sobre la construcción de capacidades políticas para crear coaliciones territoriales, especialmente en torno al papel que desempeñan los liderazgos locales en el proceso de reconfiguración territorial.

En América Latina, la tendencia a aumentar el número de municipios o municipalidades se ha mantenido en los últimos treinta años. Mientras en 1994 la región contaba con 13.951 municipios, en 2003 se registraban 14.895 y en 2023 un total de 16.261 (Nickson 2023). En Centroamérica entre 1999 y 2008 se registró la creación de municipios en Panamá, Guatemala y Nicaragua (Programa Estado de la Región 2008). Según Nickson, junto con El Salvador, Costa Rica era de los únicos países que no había creado nuevos gobiernos locales desde los años ochenta hasta 2017 con la creación del cantón de Río Cuarto. Durante el periodo de estabilidad de

la división cantonal, dieciséis proyectos de cantonato se registran como intentos fallidos de creación de cantones entre 1980 y 2018 denotando intentos de aumentar el número de unidades administrativas del país (Hernández 2025)

La proliferación de unidades administrativas denota el proceso político que resulta en un número de gobiernos locales que se dividen en dos o más unidades en un periodo corto de tiempo. Según Grossman y Lewis (2014) quienes conceptualizan la proliferación de unidades administrativas afirman que los trabajos existentes priorizan el análisis de la creación de unidades administrativas como estrategias *top-down* y dejan en segundo plano el rol de los actores locales (Grossman y Lewis 2014). La teoría también ha usado el concepto de fragmentación de gobierno para referirse a la proliferación de unidades administrativas, sin embargo, las dificultades para comparar estudios realizados en diversas regiones del mundo vienen dadas por definiciones y mediciones distintas del fenómeno, construcciones de muestras y análisis de resultados (Grossman, Pierskalla, y Boswell Dean 2017).

El tema no se ha estudiado en profundidad en América Latina, pese a que trae consecuencias importantes en el campo social, político y económico. Algunos trabajos reseñan el caso de Colombia (Chavarro 2013), Brasil (Cigolini 2017) y Argentina (Fernández 2007).

En el caso de Colombia, Chavarro (2013) hace un recuento de la creación de municipios como unidades administrativas posterior a la aprobación de la Constitución Política de 1991, que consolidó el proceso de descentralización del Estado colombiano. Al tratarse la creación unidades administrativas de una decisión departamental, el autor hace un análisis regional de las tendencias de creación de municipios. Entre los principales hallazgos destacan la creación de municipios con baja capacidad fiscal y significativas condiciones de pobreza en la población. Igualmente sugiere la investigación de la relación entre la creación de municipios y la presencia de recursos naturales, así como la consolidación de grupos armados ilegales, como una futura agenda de investigación.

Por su parte, Cigolini (2017) realizó una revisión del abordaje científico del proceso de creación de municipios en Brasil desde los años noventa hasta inicios del siglo XXI, identificando dos grandes líneas de investigación: los trabajos que se concentraron en las causas del proceso de emancipación de los territorios y los abordajes sobre las consecuencias de dicho proceso, para efectos de identificar limitaciones explicativas abordajes y proponer nuevas líneas de investigación que favorezcan darle sentido a la división del espacio geográfico. Por último, destaca el aporte de Fernández (2007) quien desde la geografía como disciplina analiza el caso de la creación de municipios en la provincia de Buenos Aires, Argentina desde los años noventa. Para los efectos contrasta discursos e identifica los actores sociales que los proclaman. En ese sentido recomienda entender la conformación de los mapas políticos locales como procesos conflictivos de las argumentaciones de dichos actores, que se trasladan a espacios metropolitanos particularmente conflictivos para la política y la administración.

El presente artículo dialoga con los más recientes estudios sobre la política de la proliferación de unidades administrativas que argumenta que las secesiones territoriales son potenciadas por las reformas de descentralización que aumentan el valor de las unidades locales de gobierno y que crece cuando los ciudadanos de las áreas periféricas se perciben a sí mismos como marginados en comparación con el área central del cantón, lo que da pie a una marginación que puede ser política, simbólica o material. De acuerdo con la teoría, cuanto más marginada esté una zona periférica más presión va a demandar la creación de una nueva unidad de gobierno. En este sentido, una configuración de intereses de actores locales de zonas marginadas y el Ejecutivo, son determinantes de la proliferación de unidades administrativas (Grossman y Lewis 2014). Pierskalla (2016) selecciona como un determinante de la efectiva división de unidades territoriales a la capacidad política de los distritos

para crear "coaliciones territoriales" entre los distintos niveles de gobierno que facilitan la separación de los distritos y les permiten acceso a las y los legisladores para aprobar la legislación requerida para su separación.

En los años ochenta en América Latina, la concreción de la autonomía política y fiscal de los gobiernos locales aseguró un resurgimiento de los gobiernos locales, como una apuesta a la revitalización democrática y a la ampliación de las formas de participación ciudadana (Tulchin y Selee 2004). Las municipalidades son entendidas, en el contexto de la democratización de los Estados latinoamericanos durante los años noventa, como unidades de gobierno cercanas a la ciudadanía y con potencial eficiencia para la prestación de servicios públicos locales de calidad y la atención de necesidades de la población en cada territorio.

En el caso costarricense, sin embargo, la descentralización se entiende como un proceso "tardío" (Nickson 2023) que a la fecha no ha sido completado en materia administrativa y fiscal. Tras la aprobación del marco normativo sobre descentralización administrativa y fiscal, según la clasificación de Falleti (2010), en 2010, pocos avances se han realizado que favorezcan la ampliación de las facultades locales en la provisión de bienes y servicios de la mano con los recursos requeridos (Pallavicini y Aguilar 2019). Asimismo, legislación secundaria ha promovido el aumento de facultades municipales sin financiamiento (Aguirre y Jiménez 2023). Según Aguirre, Ovares, y Cortés (2025) a pesar de que los gobiernos locales en el país representan el 27,7 % de las instituciones públicas del país, en la década entre 2011 y 2021 tan sólo representan en promedio de 1,96 % anual del total de los presupuestos públicos.

El presente artículo responde a la pregunta ¿cómo Monteverde y Puerto Jiménez lograron constituirse como cantones? El artículo busca responder a esta pregunta a través del análisis del proceso de creación de ambos cantones desde las voces de sus impulsores. En este componente se identifican las motivaciones del grupo proponente, su forma de organización y estrategias desplegadas en el proceso para el convencimiento de actores políticos nacionales. Todo lo anterior entendido como un proceso de construcción de capacidades políticas para crear coaliciones territoriales a favor de los proyectos de cantonato.

La revisión de antecedentes del tema de investigación, constató que sobre la creación de los cantones de Monteverde y Puerto Jiménez existe poco material de partida en el tanto son procesos recientes de la vida política nacional. Los insumos se reducen al marco legal provisto por la Ley N.° 4366 sobre División Territorial-Administrativa, así como las leyes específicas que dan nacimiento a cada uno de los cantones. En el caso de Río Cuarto, por tratarse de primer cantón creado en el siglo XXI existen estudios académicos correspondientes al proceso de plebiscito realizado como ejercicio de democracia directa para definir la cabecera del cantón (Artavia 2021).

El artículo aporta al debate académico sobre la proliferación de unidades administrativas en países unitarios con procesos de descentralización inconclusos o parciales, tras un periodo significativo de estabilidad en la división territorial-administrativa. Asimismo, da cuentas de cómo los actores locales construyen capacidades políticas para lograr impulsar ante el Congreso, sus intenciones de separación del territorio original, en un periodo temporal en que el Ejecutivo contaba con capacidades políticas disminuidas en su representación parlamentaria, con las que igualmente dispuso su apoyo a los proyectos de cantonato.

2. Selección de casos y métodos

Para valorar los resultados del estudio, es relevante comprender los casos y el razonamiento para su selección. Monteverde y Puerto Jiménez constituyen los únicos dos proyectos de cantonato que logran aprobarse en el periodo constitucional 2018 – 2022 y que, en consecuencia, puede considerarse exitosos en su trámite legislativo. Ambos cantones concretarían su transformación con la elección del respectivo gobierno local en las elecciones municipales generales de 2024.

Según la teoría sobre selección de casos, los casos son fenómenos espacialmente limitados observados en un mismo periodo de tiempo (Gerring 2016). En el presente artículo la unidad de análisis es la de dos distritos cuyos liderazgos comunitarios buscaron separar su territorio de una municipalidad "madre" o de origen. Dicha intención se plasmó en un proyecto de ley para constituir un nuevo cantón, que se presentó ante la Asamblea Legislativa a través de un diputado o diputada de la provincia y que además es aprobado en el mismo periodo constitucional. Según dicho cuerpo teórico, la investigación realiza una comparación entre casos y la técnica de selección de los casos se aproxima a los parámetros de casos más diferentes (Gerring 2016). En el sentido de que se trata de distritos con características históricas, geográficas, políticas y administrativas distintas, que comparten la única característica de que lograron separarse de su municipalidad "madre". El caso del cantonato de Río Cuarto, primer cantón que se crea después de 1980, se excluye del presente artículo por tratarse de un caso aprobado en un periodo constitucional distinto, cuyo análisis requeriría otras consideraciones por haber abierto el camino a las intenciones de cantonato de otros distritos.

Los proyectos de creación de cantones constituyen proyectos de ley ordinarios cuyo trámite está regido por el Reglamento Legislativo y requisitos complementarios que impone la Ley No. 4366. En los casos seleccionados no existe un único partido político promotor, si no que, diversas agrupaciones políticas han impulsado este tipo de proyectos. Tampoco existe un único partido político en el poder en los dos cantones. El partido político en el Ejecutivo es el que se mantiene constante, sin embargo, a diferencia del planteamiento teórico de Grossman y Lewis (2014), así como el de Pierskalla (2016) no es posible identificar un interés electoral en el partido del Ejecutivo de turno, dado que las y los legisladores proponentes provienen de bancadas parlamentarias de oposición. Sin embargo, los partidos políticos tienen la posibilidad de participar en las elecciones municipales que conformarán el gobierno local una vez que el proyecto se apruebe.

En los dos casos la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa es el órgano legislativo que tramita los expedientes en cuestión, pese a la existencia de otros foros del mismo rango que pudieran discutir el proyecto. Los dos nuevos cantones creados en el país se acogieron a la excepción establecida en el marco regulatorio de la división territorial-administrativa[1] y consiguieron el apoyo unánime en la Asamblea Legislativa para la aprobación de las leyes de cantonato. Las iniciativas de Monteverde y Puerto Jiménez fueron aprobadas en el marco de una ola de hiper-producción legislativa que rompió récords históricos en la aprobación de legislación en el periodo constitucional 2018 – 2022 (Aguirre y Cortés 2023) lo que pudo influir en su tramitación favorable y que se puede considerar como una explicación alternativa al logro de la aprobación de los proyectos de ley.

Los casos se diferencian en el antecedente institucional presente en el territorio previo a la aprobación del cantonato. Puerto Jiménez era un distrito de su cantón de origen, mientras que Monteverde además de ser distrito contaba con su Concejo Municipal de Distrito, establecido en 2001 según los parámetros de la Ley No. 8173. Lo anterior faculta a que cada territorio tenga distintas capacidades instaladas para su transformación en cantón y que las relaciones con cada municipalidad de origen o municipalidad "madre". Los proyectos de cantonato atraviesan un proceso legislativo independiente cada uno de otro, cuyos detalles se plasman en la Tabla 1.

[1] La legislación nacional, que data de 1969, establece que se requiere al menos un 1% de la población del país para crear un cantón nuevo. En el escenario de que el nuevo cantón se separe de otro, ninguno de los dos puede resultar con un porcentaje inferior al 1% respecto de la población total del país. Sin embargo, establece la excepción para lugares muy apartados y de difícil comunicación, siempre que la Comisión Nacional de División Territorial lo recomiende tras la evaluación mediante los estudios técnicos correspondientes. Igualmente, se establece que debe realizarse el ajuste mediante ley especial.

Tabla 1.
Sistematización proceso legislativo de leyes de cantonato aprobadas.

Características	Monteverde	Puerto Jiménez
Número de Expediente	21.618	22.749
Número de Ley	10019	10195
Fecha de inicio	25 de septiembre de 2019	21 de octubre de 2021
Votación en segundo debate	04 de agosto de 2021	29 de marzo de 2022
Tiempo en la corriente legislativa	Aprox. 1 año y 10 meses	Aprox. 4 meses
Comisión legislativa encargada de su estudio	Asuntos Municipales.	Asuntos Municipales*
Bancada legislativa proponente	Independiente** (Carmen Chan Mora)	Unidad Social Cristiana (Oscar Cascante Cascante)
Fracciones firmantes	● Acción Ciudadana, ● Integración Nacional. ● Restauración Nacional. ● Frente Amplio. ● Liberación Nacional ● Independientes.	● Unidad Social Cristiana. ● Integración Nacional. ● Republicano Social Cristiano. ● Restauración Nacional. ● Independientes.
Antecedente institucional del cantón	Concejo Municipal de Distrito del cantón central de Puntarenas	Distrito del cantón de Golfito
Primer proyecto de ley de cantonato presentado	Sí	Sí
Partido de las autoridades locales (2016 - 2020)	Partido Liberación Nacional	No aplica
Partido de las autoridades locales (2020 - 2024)	Partido Republicano Social Cristiano	No aplica
Partido de las autoridades locales (2024 - 2028)	Partido Republicano Social Cristiano	Partido Liberal Progresista
Criterio municipalidad madre sobre cantonato	De acuerdo	De acuerdo
Fecha de instalación de la Municipalidad	Mayo 2024	Mayo 2024
Número de cantón / provincia	Cantón 12 de la provincia de Puntarenas	Cantón 13 de la provincia de Puntarenas
Número de distritos propuestos	Uno	Uno
Definición de la cabecera del cantón	Asignada por Ley constitutiva	Asignada por Ley constitutiva.

Notas: *Fue trasladado a la comisión 20933 Comisión Especial de Puntarenas; ** Diputada electa por el Partido Restauración Nacional
Fuente: elaboración propia con base en revisión documental.

Con respecto a los métodos, para contestar las preguntas de investigación cada cantón se trató como un estudio de caso y se aplicaron distintas técnicas de investigación cualitativas, que se ajustaron según la trayectoria política de proceso del cantonato. Durante la realización del trabajo de campo, entre julio y septiembre de 2023, Monteverde y Puerto Jiménez estaban a la espera de las elecciones municipales de 2024 para conformar su gobierno local.

Para los dos casos se realizó un primer proceso de revisión documental con especial énfasis en los expedientes legislativos de los distintos proyectos de cantonato, que permitiera conocer de fuentes primarias las posiciones de los distintos actores. Seguidamente, se realizaron entrevistas semiestructuradas las autoridades locales vigentes en el caso de Monteverde. Dado que en Puerto Jiménez todavía no existían autoridades formalmente electas, no fue posible realizar entrevistas.

Posteriormente, se realizaron grupos focales (Tabla 2). Para todos los grupos focales se aplicó el mismo instrumento. En Puerto Jiménez únicamente se convocó a un grupo focal con personas integrantes del Comité Pro-cantonato. En el caso de Puerto Jiménez no se contaba con autoridades por lo que el grupo focal se limitó a los liderazgos del Comité. La convocatoria al grupo focal se realizó a través de uno de los integrantes del Comité, quien apoyó la divulgación de la invitación y la discusión se llevó a cabo en la sede de la Asociación de Desarrollo Integral de la Comunidad.

En Monteverde se realizó un grupo focal con las personas integrantes del Concejo Municipal de Distrito (CMD), y un segundo grupo focal con líderes y lideresas comunales de organizaciones locales del cantón. El primero, debido a que el CMD impulsó el proyecto de cantonato en conjunto con la intendencia. El segundo grupo focal, se realizó a través de la convocatoria del intendente a organizaciones de la comunidad que contribuyeron en el proceso. Los grupos focales se realizaron en la sede del CMD.

3. Resultados

La presente sección detalla la reconstrucción del proceso político de creación de los cantones de Monteverde y Puerto Jiménez. Para los efectos los resultados se organizan en el análisis de las motivaciones y antecedentes del cantonato por parte de los actores locales, posteriormente se centra en las formas de organización del proceso, el seguimiento que hacen los actores locales a los proyectos de ley y el sorteo de obstáculos, así como retos que identifican sobre la instalación de las municipalidades.

Tabla 2.
Recolección de datos primarios

Recolección de datos primarios	Fecha
Monteverde	
Entrevista con Intendente del distrito.	18 de julio de 2023
Grupo focal con Concejales Municipales de Distrito.	18 de julio de 2023
Grupo focal con líderes y lideresas comunales.	19 de julio de 2023
Puerto Jiménez	
Grupo focal con Comisión Pro-Cantonato.	26 de julio de 2023

Fuente: Elaboración propia

3.1. Monteverde: "no es solo porque tenemos un Concejo Municipal de Distrito, es porque era Monteverde"

Sobre el caso de Monteverde, tras la aplicación de los grupos focales y de las entrevistas a las autoridades del Concejo Municipal de Distrito (CMD) en términos administrativos se destaca como **principal motivación para el cantonato** la dependencia presupuestaria de la Municipalidad de Puntarenas. Todas las personas involucradas en el proceso de consulta coincidieron en este punto:

> *"es la falta de autonomía presupuestaria e inclusive en algunos aspectos administrativos (...) Dependiendo de Puntarenas pues hay muchas trabas, nosotros en todos debemos ser primero en enviar documentación y somos últimos en recibir en respuesta y últimos en recibir inclusive recursos (...) como sede administrativa principal allá en Puntarenas que estaba a mucha distancia (80 kilómetros)"* (Entrevista MV1)

Como CMD, Monteverde era el de más reciente creación en el año 2001 y

> *"(...) a partir después de que crea el CMD, empiezan a surgir inquietudes nuevas, van llevando como la conversación un poco en el tiempo a la figura del cantonato, digamos de ser cantón (...) porque se empezaban a ver ciertas limitaciones, toma un poco de fuerza, quizás a partir del 2010, 2011, a raíz de una situación muy especial que sufren los Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica. Y ahí es donde toma fuerza la posible figura, verdad de convertirse a Cantón"* (GF 1, Informante M1).

Al referirse a "la situación muy especial" otra de las personas confirmó que se trata de la pérdida de la autonomía presupuestaria que antes de 2010 permitía a los CMD del país presentar directamente los presupuestos a la Contraloría

> *"quizás eso es lo que lleva, no solamente al Concejo Municipal de Monte Verde sino a los otros, eh, Concejos municipales a soñar con esa con esa autonomía, y la única la única manera mediante la ley, que nos lo posibilita, es cambiando la figura a un cantón"*. (GF2, Informante M1).

Las y los actores también agregan que la limitación de la autonomía presupuestaria se ve agravada porque la institucionalidad pública nacional no conoce bien la figura de los Concejos Municipales de Distrito frente a las responsabilidades que deben cumplir en iguales exigencias que una municipalidad. Dicha dependencia presupuestaria fue recurrida ante la Sala Constitucional la cual definió no podía darse dado que pertenecían a una municipalidad "madre" (Acción de inconstitucionalidad tramitada en expediente judicial 18-011009-0007-CO)

La dependencia presupuestaria y la pertenencia a Puntarenas es señalada como limitante

> *"Entonces creo que la autonomía de Monteverde para decidir sobre sus recursos económicos que son generados acá, pues es una posibilidad de mejorar, de potencializar, todas las actividades, sobre todo en áreas sociales, en áreas recreativas. Que por ejemplo por ser intendencia no recibe ese tipo de financiamientos como en grandes Municipalidades. Todo lo que es la parte de fondos, de actividades recreativas, eso es una gran limitación acá en el caso de Monteverde (...)"* (GF1, Informante M5)

Al consultar sobre otras **razones o motivaciones** tras el proyecto de cantonato se vislumbran el abandono de la Municipalidad de Puntarenas, a la que pertenecían como CMD y también se alude a las formas de organización comunitaria.

"(...) llegar a las diferentes instituciones, e inclusive para las mismas instituciones, se volvió muy común resolver los problemas directamente con Monteverde. O sea, la figura de la Municipalidad de Puntarenas era totalmente ausente y sigue siendo totalmente ausente y yo creo que eso no lo veamos como algo negativo, sino que fuimos un hijo muy eficiente, y que eso nos permitió quitarle tantas tareas a una municipalidad que nosotros nunca llegamos a pedir. En realidad nosotros tratamos de que los recursos que teníamos acá, eran los que se utilizaban para acá y si se requerían otras acciones, la misma comunidad mientras los eh, mediante los aportes de organizaciones y No gubernamentales y de instituciones de la misma que comunidad, nos reuníamos para poder sacar adelante las tareas y necesidades de la comunidad, pero ya eso no es suficiente, porque diay (...) muchas veces esa institucionalidad no nos alcanza, o sea, ya el Concejo Municipal de Distrito no es suficiente, porque por ley, ya muchísimas cosas se aplican directamente a una municipalidad." (GF2, Informante M4),

Otra participante resume

"Sí, podríamos decir que lo que es el CMD, lo que es un distrito, ya nos estaba quedando apretado ya la camiseta nos estaba quedando apretada, (...) nosotros somos una comunidad muy participativa, (...) muy organizada, donde la gente quiere prosperidad, como está lo que es la parte económica el turismo, entonces aquí hay mucha visión. O sea, no somos cerrados, no somos, a pesar de que somos rurales, tendemos un poco a ver un poco más allá de lo que es el área, ajá. Entonces ya (...) el distrito nos empezó a quedar apretados entonces" (GF2, Informante M2).

Finalmente, en uno de los grupos focales se expresa una noción del proceso de cantonato como una evolución natural, como una necesidad orgánica que surgió y se ancla la prosperidad a tener una forma de gobierno local que se ajuste a las expectativas de una población activa y que tiene una visión de desarrollo. Esto lo confirman distintos participantes al afirmar que tienen una particularidad distinta al resto de cantones nuevos:

"porque nosotros hicimos un proceso, y hago esta comparación el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde nace, va al kínder, va a la escuela, va al colegio, va la universidad y le entregan el título. A diferencia de Río Cuarto y Puerto Jiménez, ellos no pasan un proceso de formación, van directamente y reciben un título y ahora sí, a trabajar, para lo que fueron graduados que sería el cantonato. En el caso de nosotros tuvimos un proceso bastante amplio, interesante, (...) la base de administrativa, la base de colaboración y de trabajo comunal, que tiene Monteverde es de resaltar, es muy fuerte en relación a otras comunidades, y creo que eso fue un factor importantísimo (...)" (Entrevista MV1)

Sobre **las formas para el impulso del cantonato** destaca que una primera versión del proyecto de ley del cantonato fue presentada por un diputado de la provincia que no fue consultado a la comunidad ni a las autoridades del cantón. Ese primer proyecto, que en primera instancia fue percibido como una amenaza por la forma en que estaba estructurado, impulsó la organización de parte de la comunidad para la elaboración de un proyecto propio.

Para estos efectos, el liderazgo de una diputada de la provincia del periodo constitucional 2018 – 2022 es ampliamente reconocido. Al respecto se destaca que

"La diputada no hace no hace una revisión de quién es el que está al frente del gobierno local, quien está en el Concejo, el partido de ella no

tiene representación acá en este Concejo, y ella se identifica con el proyecto o sea, hace a un lado el tema de política o el tema de bandera y se identifican". (Entrevista MV1)

Dicha diputada propone que se cree un proyecto, se recogieron un total de 250 firmas de la comunidad y se presenta ante la Asamblea Legislativa el texto que hoy es ley. Para el abordaje del proceso de consultas y además del manejo del cabildeo político se da la creación por parte del mismo Concejo Municipal de Distrito de una Comisión Municipal Pro-Cantonato Monteverde que atendiera el proceso:

> *"la idea era que tuviera participación de las asociaciones de desarrollo, de parte del Concejo y de la y de la comunidad. No era tan grande, no recuerdo la cantidad de miembros pero era pequeñita menos de aproximadamente 10 personas. Y básicamente eso, tuvo apoyo de la Universidad Estatal a Distancia"* (Entrevista MV1)

Durante el proceso legislativo de consultas, las instancias que fueron consultadas señalaron su apoyo al proyecto. La Municipalidad de Puntarenas manifestó su criterio a favor de la creación del cantón, según consta en expediente legislativo (folio 204). Instancias representativas del Régimen Municipal como la Unión Nacional de Gobiernos Locales, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la Federación de Concejos Municipales de Distrito se manifestaron a favor. Instancias como el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Contraloría General de la República se limitaron a realizar observaciones técnicas sobre el texto del proyecto de ley, con base en la experiencia de Río Cuarto.

El **obstáculo más importante del proceso legislativo** vino por parte de la Comisión Nacional de División Territorial que en primera instancia rechazó el cantonato. Frente a dicho rechazo, la Comisión Pro Cantonato organizó un movimiento para convencer a dicha Comisión. Esto incluyó: un estudio elaborado por la intendencia municipal, solicitud de una audiencia en la Comisión a personas representantes de la comunidad y el envío de documentos escritos por parte de liderazgos comunales. Plantean al respecto

> *"(...) nos dijeron que no, y entonces aquí decidimos vamos a ponernos la camiseta y vamos a ver de qué forma luchamos para para volver a solicitar que nos escuche y que nos den razones por las que las cuales nos están diciendo que no. (...) y nos reunimos y pasaron, este, conversaciones y oficios y todo hasta que ellos lograron entender que definitivamente, este, estaban equivocados, porque ellos dijeron no desde allá desde San José, no conocían nuestra realidad"* (GF1, Informantes M3 y M2).

Entre los actores destacan la apertura de la Comisión Nacional de División Territorial que escucharon y permitieron aportar argumentaciones. Frente a estos elementos la Comisión reconsideró su criterio y avaló la creación del cantón, como consta en el oficio MGP-CNDT-011-2020 de diciembre de 2020. Una vez dictaminado el proyecto en Comisión Legislativa, correspondió el convencimiento a todas las bancadas legislativas para su aprobación en el Plenario. En los distintos grupos focales se resalta una buena relación con todas las diputaciones de la provincia y de otras bancadas, puesto que no enfrentaron oposición significativa al proyecto de ley:

> *"no, no hubo oposición, lo que hubo es el tire y encoge que hay en la Asamblea en la negociación de otros proyectos, y quizás Monteverde eh, no era el tema urgente, era un tema de gestión, y que era sumamente importante para el cantón como para la comunidad, pero no tal vez en el ámbito de urgencia de sacarlo por parte del Ejecutivo o de la misma Asamblea Legislativa, entonces las negociaciones a veces el sacrificado en la siguiente votación era Monteverde."* (Entrevista MV1)

Los tiempos de aprobación eran claves por la proximidad de las elecciones nacionales de 2022, que impedirían por limitación constitucional el cambio de legislación referente a la división territorial. Respecto al apoyo del Ejecutivo plantean que lo tuvieron en todo momento, a través del Ministerio de la Presidencia. Impulsado por los representantes comunales, con 52 firmas de diputaciones se solicitó al Ejecutivo que convocara el proyecto de ley en sesiones extraordinarias, para evitar la afectación por la cercanía del periodo electoral.

Se mencionan como **elementos clave para la aprobación del proyecto** que cuando se presentó el proyecto y como se llevó adelante el proceso se limaron las asperezas políticas en el territorio:

> *"Iba una comunidad representada por sus líderes electos popularmente. Creo que eso es eso es medular, y en otras comunidades quizás eso es lo que lo que tiende a complicar el proceso la división que hay a nivel interno, político, de la comunidad como tal"* (Entrevista M1).

Además de la ventaja que pudo representar tener una institucionalidad previa como la figura del CMD, otro elemento que se aporta es el posicionamiento de Monteverde como baluarte del turismo ecológico

> *"(...)no es solo porque tenemos un Concejo Municipal de Distrito, es porque era Monteverde y Monteverde tiene un gran arrastre de nivel nacional, Monteverde es un ícono en el turismo ecológico, Monteverde a nivel nacional e internacional, tiene un peso enorme y eso lo queremos todos"* (GF 2, Informante M1)

También plantean el apoyo de instituciones en el proceso de preparación para transformarse en Municipalidad. Destacan el apoyo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y de la Universidad Estatal a Distancia. Señalan como instancias ausentes en el proceso de conformación de la municipalidad al Ministerio de Planificación y Política Económica y a la Contraloría General de la República.

Los **principales retos** que se esgrimen se relacionan con la educación a la ciudadanía sobre el cantón, para la gestión de la expectativa sobre los nuevos servicios y responsabilidades municipales, especialmente porque la transformación en municipalidad no les significará un aumento presupuestario, dada la estructura de financiamiento del CMD. Otro reto que destacan es la transición presupuestaria entre contar los meses de enero a abril de 2024 con un presupuesto como Concejo Municipal de Distrito y entre mayo y diciembre del mismo año tener un presupuesto como municipalidad. Así como la aprobación de legislación para que cuenten con su propia ley de patentes y otras que se requieren para seguir funcionando como habitualmente lo hacen.

También destacan como un reto la vinculación con la institucionalidad nacional y la presencia de la institucionalidad en el territorio

> *"el cómo crecer como cantón, ya este cantón (...) ¿Cómo vamos a lograr que, por ejemplo, el Estado entienda que nosotros no podemos seguir siendo un EBAIS, (...) ¿Y cuántas veces hemos hablado con los presidentes ejecutivos de la Caja y (...) no entienden que nosotros no podemos seguir siendo parte de Chomes de Puntarenas? (...) Ministerio de Salud, de OIJ, el PANI ha estado aquí ausente, el INAMU está aquí ausente. Hay un montón de instituciones que no existen en Monteverde. Y debería, porque no solamente tome ya usted tiene el título de cantón, (...) pero el resto de cosas no las tiene, y seguimos con las mismas limitaciones, ¿y cómo vamos a crecer nosotros si no tenemos esa institucionalidad?, ¿si no hay recursos?".* (GF2, Informante M2)

3.2. Puerto Jiménez: "Las estrellas se alinearon de un momento a otro"

Las intenciones del territorio de Puerto Jiménez de transformarse en cantón datan de dos procesos anteriores al logrado en 2022 que sirven como **antecedente** (Municipalidad de Golfito 2021, p. 6) *"Iniciativas hay de muchos años atrás, 20 años atrás había una iniciativa, que llevábamos cuando yo estaba en la ADI con Stanley, antes de eso hubo otra iniciativa"* (Informante P2). En el último intento, se intentó llevar adelante el esfuerzo de independizarse de la Municipalidad de Golfito a través de la creación de un Concejo Municipal de Distrito, sin embargo dicha iniciativa se vio limitada porque no se realizó la consulta popular que requiere la Ley No. 8173 en su artículo 2do para validar la creación del CMD

> *"Porque había que hacer un plebiscito, porque debía haber voluntad del Concejo y como le digo ya hay un proyecto de hacer intendencia, pero estaba ahí engavetado, entonces si no hay presupuesto, no hay voluntad nunca íbamos a seguir en ese y anteriormente como le decía si no hay quien mueva eso, no tenemos las personas para mover nunca íbamos a empezar ese proceso"* (Informante P2)

El inicio del tercer y último proceso para conformarse en cantón inicia en octubre de 2021 cuando la Cámara de Turismo convoca una reunión a la comunidad sobre el tema *"Ese es el génesis, ese es el inicio, pero a nivel comunal, si lo recuerdo porque consultaron por el salón y esa vez sí se hizo una convocatoria más grande y llegaron varias personas yo vine con el comité de salud, de ahí para adelante, sí."* (Informante P5).

La primera reunión fue convocada el 2 de octubre de 2021, porque el 8 y 9 de octubre se conoció de una visita de un grupo de diputados y diputadas al cantón:

> *"entonces en 5 días montamos lo que es el proyecto para presentárselo a los diputados y ver quién (...) se hace el padrino, empezamos a mover y el diputado de la zona (...) Gustavo Viales, él en un momento no está dispuesto verdad, ante el proyecto, entonces nos agarramos y un diputado dice yo me apunto, pero esos 5 diputados también van atrás con las firmas verdad, con las firmas del inicio del proyecto, pero el que lo encabeza es el diputado Óscar Cascante"* (Informante P4).

Se conforma la Comisión Pro-Cantonato, el 16 de octubre del mismo año y participan en este proceso de organización de sesiones de trabajo y subcomisiones. Participaron múltiples Asociaciones de Desarrollo, de localidades como Puerto Jiménez, Cañaza, La Palma, Playa Carate, así como la Cámara de Comercia y Turismo y la Asociación de Pescadores, Comité de Salud, son parte de las organizaciones que se reúnen, según un reportaje de la televisión local (Costa Ballena TV 2021).

Al respecto de las motivaciones, en noviembre de 2021 la Comisión expone su caso ante el Concejo Municipal de Golfito y entrega material a este órgano para tomar su decisión entre ellas una recuperación de 1.500 firmas de apoyo al proyecto. Representantes de la Comisión esgrimen las siguientes motivaciones: 1) la búsqueda de la autonomía política, administrativa y financiera, 2) el hecho de que serían un distrito autosuficiente porque genera recursos, según cálculos de la Municipalidad por un monto anual de 207.892.948 millones de colones por concepto de administración de Zona Marítimo-Terrestre, ingresos propios de patentes municipales (comerciales y licores) e impuestos de bienes inmuebles, así como lo relacionado a permisos de construcción. 3) Finalmente, la razón más importante que esgrimen es la distancia entre la cabecera del cantón de Golfito y el distrito. Con la participación en la sesión del Concejo Municipal de Golfito del 3 de noviembre, se logra el apoyo de dicho órgano para la creación del cantón de manera unánime (Municipalidad de Golfito 2021, p.19)

Dicha exposición se complementa con los puntos planteados en el grupo focal al ser consultados por las motivaciones:

> *"El abandono por parte de la municipalidad" (Informante P5) y "El aislamiento geográfico" (Informante P2), "nosotros como distrito, no teníamos ni una sola persona representante trabajadora de la municipalidad, era un reto prácticamente pedir lo que nosotros llamamos un barrendero (...) Todo lo que se logre o se ha logrado en la comunidad la mayoría es por la base comunal (...), todo el desarrollo que hay es por la base comunal"* (Informante P4).

Entre **otras motivaciones** también destaca la importante presencia institucional en el territorio, donde afirman las y los participantes del grupo focal que hace falta la Municipalidad.

Una vez realizada la reunión con las diputaciones que visitaron la zona y se comprometieron con el proyecto, se reúnen con la entonces Ministra de Economía que era la persona delegada presidencial de la región brunca. En el mes de enero del 2022, representantes de la comunidad realizan una gira a Río Cuarto para conocer su experiencia de dos años de gestión y también con el Comité Pro-Cantonato de Cóbano que se encontraba también realizando esfuerzos para transformar al CMD de ese distrito en cantón. En dicha visita

> *"cuando nosotros fuimos a Río Cuarto todo fue unánime (...) cuando yo veo al alcalde hablar y veo al presidente de la comisión cantonato hablar que pertenecían al partido opuestos y que se unieron alrededor del cantonato y todo lo que han hecho durante este tiempo, yo digo tengo fe y esperanza de qué aquí se haga algo parecido"* (Informante P8).

Según plantearon la visita a Río Cuarto y Cóbano permitió nutrir el avance del proyecto de ley al permitirles identificar errores que otros territorios habían cometido en el proceso:

> *"(...)ahí las experiencias de Río Cuarto, porque fuimos, las experiencias de Cóbano cuándo fuimos y otras experiencias similares yo las incorporé algunos errores que cometió Río Cuarto y (...) al final no quedó perfecto pero no quedó como los errores que habían cometido otros y creo que el producto fue bastante bueno si hay un par de errores ahí pero nada del otro mundo que afectará o espero que no afecte luego ahí"* (Informante P6)

El proyecto es trasladado en el mes de enero de 2022 a la Comisión Especial de Puntarenas, presumiblemente debido a que la Comisión de Asuntos Municipales que originalmente le recibió estaba en proceso de discusión de la limitación a la reelección de las autoridades locales y eso limitaría el tiempo para conocer la iniciativa de Puerto Jiménez.

En el marco de la Comisión Especial de Puntarenas, se conoció criterio favorable de la Comisión Nacional de División Territorial, mediante oficio MGP-CNDT-001-2022 del 2 de febrero de 2022, el cual avala el acogerse a la excepción de los requisitos de creación de cantones por motivo de ser un lugar apartado y de difícil comunicación con su centro administrativo. Así lo expresa también el Instituto Geográfico Nacional, según consta en el acta de aprobación del proyecto en la Comisión de Puntarenas

> *"(...)el Instituto Geográfico Nacional dio el visto bueno tomando en cuenta que hay más de dos horas de distancia del Distrito de Puerto Jiménez a la cabecera de cantón (...) esta fue la variable que nos está permitiendo avanzar con este proyecto, porque es con la que se está cumpliendo y permitiría que podamos continuar con el desarrollo de dicho texto"* (Comisión Especial de Puntarenas 2022, p.12)

En términos del **avance del proyecto en la Asamblea Legislativa**, participaron en reuniones

constantes con diputaciones entre la presentación del proyecto y su aprobación final. En oposición al proyecto, una vez este llegó a Plenario únicamente estuvo la oposición inicial de José María Villalta, diputado del Frente Amplio, que tras reunirse con representantes de la Comisión Pro-Cantonato decidió apoyar el proyecto. *"Fuimos específicamente a hablar con él (...) Debía un favor también. Le sacamos creo que un regidor o no sé qué le sacamos y a la hora de llegar no le cumplió entonces él estaba endeudado con la comunidad"* (Informante P3).

También destacan como un elemento clave para su aprobación la convocatoria del proyecto de ley en sesiones extraordinarias y el **apoyo que lograron del presidente Carlos Alvarado**, que a finales de febrero de 2022 visitó la comunidad y emitió una serie de comunicaciones solicitando el apoyo de las y los diputados al proyecto de ley:

> *"De una manera muy atenta quiero pedirle a los diputados y diputadas conocer el proyecto para hacer cantón a Puerto Jiménez. Acá en esta comunidad donde estamos, nos han externado la enorme preocupación que tienen, dado que por el marco legal que los rige, muchas actividades que se realizan se ven afectadas debido a su condición actual (....) Hay preocupación de esta comunidad, desarrollada al borde del mar, porque no se pueden brindar ciertos servicios que son importantes y porque sus habitantes deben desplazarse a larga distancia, hasta Golfito, para realizar muchas gestiones"* (Comunicado institucional, 27 de febrero 2022)

Una vez aprobado el proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, las personas involucradas en el proceso mantienen importantes **preocupaciones o expectativas respecto a la instalación de la municipalidad**, puesto que afirman que, por la velocidad del proceso de aprobación del proyecto de ley, no hubo suficiente tiempo para socializar con la comunidad la iniciativa

> *"no habido un proceso de socialización, no hubo un tiempo de socialización en las comunidades en las asambleas de las asociaciones de desarrollo o algo así, donde se explicara la importancia de este cantón la nueva responsabilidad que se tiene ahora, todos esos privilegios que se pueden tener, el impacto positivo es igual negativo si hay un mal gobierno municipal, que podría tener ser un cantón"* (Informante P7).

Finalizado el proceso político, la Comisión Pro-Cantonato siguió trabajando hasta el proceso electoral de 2024. En noviembre de 2022 renovaron a sus liderazgos y han mantenido reuniones y procesos de formación con distintas instancias, entre ellas el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), UNED y Ministerio de Planificación y Política Económica. También han sostenido reuniones con las diputaciones del periodo constitucional 2022 – 2026 en atención a la aprobación de proyectos de ley que necesitan para iniciar su funcionamiento. Entre ellos, un proyecto para incorporar la representación de Puerto Jiménez en Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) y que también incluye un monto de capital semilla para que inicie el funcionamiento de la nueva Municipalidad.

4. Discusión y Conclusiones

Este primer trabajo pretende generar insumos para investigaciones ulteriores que profundicen alrededor las municipalidades más jóvenes del país como instancias de representación local, que en el marco de su autonomía y capacidades deben entregar bienes y servicios locales a Monteverde y Puerto Jiménez. Puede valorarse a partir de estos insumos la apertura de una agenda de investigación que cubra distintas aristas del proceso político de proliferación de unidades administrativa entre 2017 y 2022, preferiblemente desde una perspectiva interdisciplinaria. Lo anterior es de especial relevancia en atención a la presencia de

casos exitosos y no exitosos, así como la disposición del Ejecutivo del periodo constitucional 2022 – 2026 de reformar la ley de división territorial-administrativa para evitar la continuación del proceso de proliferación de unidades administrativas (Bolaños 2024), tras la venia del Ejecutivo en el poder durante el periodo en estudio.

En primera instancia destaca en los dos casos la importancia de la organización comunal, que refleja la capacidad política de los grupos separatistas planteados en la teoría sobre la proliferación de unidades administrativas. Los nuevos cantones se plantean como territorios que tuvieron que agenciar su desarrollo por el abandono de la municipalidad a la que pertenecían previamente. Esto, también plantean los actores que contribuyó a una base comunitaria fuerte, son estas las organizaciones que acompañaron el proyecto de cantonato a través de las Comisiones Pro-Cantonato que albergaron a distintas instancias locales. Estas organizaciones destinan recursos de distinta índole a impulsar los proyectos de cantonato para lograr una ampliación de sus capacidades en el territorio para lograr el establecimiento de bienes y servicios públicos. De alguna manera, también plantean el cantonato como una salida a las presiones que reciben como representantes por las carencias de las comunidades en las que se desempeñan.

La narrativa de abandono se plantea desde la perspectiva de la ausencia de servicios que visibilicen el pago de impuestos y de otras formas de recaudación municipal y también en la falta de personal municipal en la zona. También el abandono recae en la institucionalidad pública del gobierno central, en el tanto hay una expectativa clara al menos en el caso de Monteverde de atraer instituciones públicas al territorio para que contribuyan al desarrollo de la comunidad. La instalación de representaciones institucionales del Estado a través de la Municipalidad o con el apoyo de ésta, se exclama como necesario para que estas comunidades puedan avanzar en su desarrollo.

En línea con la teoría, los cantones aducen ser marginalizados a nivel político y material, lo que se manifiesta en la falta de control sobre la definición de recursos locales de las municipalidades de origen y en bajos niveles de desarrollo, como consecuencia de lo anterior. En los casos estudiados, sin embargo, no se denotan motivaciones de marginación de origen simbólico, entendidas en la teoría como diferencias sobre composición religiosa o étnica de los territorios que quieren separarse de su municipalidad de origen. Tampoco, aborda la teoría el proceso de acuerdo político interno que debe construirse dentro de cada cantón para efectos de que los Concejos Municipales de las municipalidades de origen apoyen la separación del distrito para transformarse en nuevo cantón, elemento que destaca como una primera fase en los casos para posteriormente acercar el diálogo a las autoridades nacionales.

Adicionalmente, los casos resaltan un elemento que no destaca en la literatura sobre el tema, que es el proceso de aprendizaje entre pares que se evidencia en las narrativas de los liderazgos comunales que se refieren a los otros nuevos cantones para hacer sus reflexiones y diálogos. Entre ellos, también, se recurre al encuentro de liderazgos para el intercambio de estrategias y las lecciones aprendidas, lo que aumenta las capacidades políticas y plantea sus intereses también electorales para ganar el control político del gobierno local.

En los casos de Puerto Jiménez y Monteverde, el surgimiento de las ideas del cantonato tiene un importante anclaje con proyectos de turismo ecológico y de conservación. A tal punto que en el caso de Puerto Jiménez juega un rol importante la Cámara de Turismo en la convocatoria a un nuevo intento de cantonato y en el caso de Monteverde incide en su aprobación legislativa el reconocimiento de esta comunidad como destino turístico.

En este sentido los resultados se alinean con la teoría al demostrar un incentivo de las localidades para crear una unidad administrativa separada de la anterior, que podría interpretarse como un camino hacia el control de los recursos provenientes de los proyectos de tipo turístico. Ello las impulsa a construir coaliciones territoriales con el Legislativo para

efectos de aprobación de la legislación requerida para separarse del cantón de origen.

Durante el proceso de aprobación de los proyectos, al menos en los últimos dos casos hay una marcada unanimidad en los actores políticos e institucionales, que no cuestionan la viabilidad de estos proyectos de cantonato y conceden a las formas de organización de los territorios que representan, especialmente los diputados de las respectivas provincias, los requerimientos de aprobación de sus proyectos de cantonato. Pese a lo anterior, hay un reclamo posterior por apoyo de las instituciones que avalaron los proyectos de cantonato en el proceso de instalación de la Municipalidad. Se trata de un reclamo sobre el desconocimiento del proceso de instalación de cantones en el país, donde los territorios han recurrido al aprendizaje entre pares como forma prácticamente exclusiva para apoyarse entre sí. Sobre esta temática se requiere profundizar en los casos, una vez se finalice un periodo significativo de gestión administrativa de los gobiernos locales electos.

En los casos de Monteverde y Puerto Jiménez hay un importante rol del Poder Ejecutivo en la aprobación de los proyectos de ley. En ambos cantones el mecanismo de acercamiento a la administración Alvarado-Quesada se realizó a través del Ministerio de la Presidencia y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio respectivamente, y facilitó que el Poder Ejecutivo hiciera uso de sus capacidades legislativas para impulsar la aprobación de las reformas. Es a través de estos actores que el Poder Ejecutivo se articuló en la coalición territorial promovida por los actores locales a favor de la separación de sus municipalidades de origen, con una figura facilitadora, las diputaciones que encabezan las iniciativas. En los casos de Monteverde y Puerto Jiménez, diputaciones de la provincia, funcionan como articuladoras de las acciones en el territorio y como punto de enlace con el territorio para el proceso de aprobación de los proyectos de ley. Es con los despachos de estas diputaciones que se coordinan las acciones de incidencia política, como las visitas al Congreso.

Las dos comunidades plantean su separación del cantón anterior en atención a la excepción que establece el artículo 9 de la Ley de División Territorial-Administrativa. Dicha excepción convertida en regla es respaldada en los casos de Puerto Jiménez y Monteverde por la Comisión Nacional de División Territorial, cuya integración y capacidades pueden revisarse en más detalle en otra investigación para valorar la coherencia o no de sus planteamientos frente a los nuevos proyectos de ley. Destaca en los casos el relato sobre el agotamiento de la figura del Concejo Municipal de Distrito ya sea por sus limitaciones prácticas por la dependencia presupuestaria o por las dificultades de conformarlo. Pese a que se trata de una instancia de menor rango que una municipalidad, los liderazgos en el territorio prefieren omitir esta posibilidad y pasar directo a la creación del cantón vía excepción normativa, lo que llama la atención en términos de la gobernanza de la división territorial y administrativa del país. Asimismo, demuestra la capacidad política de los actores para convencer a las autoridades nacionales, al aprovechar en los tres casos el vacío legal y técnico de la definición de la excepción normativa.

Reconocimientos

Al Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo y a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica por el financiamiento otorgado. Adicionalmente, a Dorellis Hernández Zacarías, bachiller en Ciencias Políticas de la misma casa de estudios, por su rol como asistente del proyecto.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

Aguirre, Eugenia, y Mario Andrés Cortés. (2023). *Legislatura 2022-2023: producción legislativa y control político.* Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores. https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8580

Aguirre, Eugenia, y Raúl Jiménez. (2023). Los gobiernos locales en la coyuntura (2017-2021). En Rosales, Rotsay. *La realidad política costarricense 2017-2020: una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional.* (pp. 289-321). San José, Costa Rica: Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica. https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/06/Libro-OPNA-Publicacion.pdf

Aguirre, Eugenia, Carolina Ovares, y Mario Cortés. (2025). Cinco elecciones municipales: ¿construimos una cultura política democrática orientada a lo local? En Sandoval, Mauricio (comp.). *El malestar en Costa Rica: ¿alertas desde la cultura democrática?* (pp.126-15). Editorial IFED – Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/LibroIFED-Flacso.pdf

Artavia, Argentina. (2021). Plebiscito en el cantón de Río Cuarto: Un ejercicio sin precedentes de democracia directa en Costa Rica. *Revista Rupturas*. 11(2), 1–21. https://doi.org/10.22458/rr.v11i2.3640

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente del Proyecto de Ley 19. 632

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente del Proyecto de Ley 21.618

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente del Proyecto de Ley 22.749

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.° 8173, Ley de creación de Concejos Municipales de Distrito. La Gaceta, Nº 206, 25-oct-2001.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.° 10019 Creación del Cantón de Monteverde, cantón XII de la Provincia de Puntarenas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.° 10195 Creación del Cantón de Puerto Jiménez, cantón XIII de la Provincia de Puntarenas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.° 4366 Ley sobre División Territorial – Administrativa

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.° 9440 Ley de Creación del Cantón de Río IV

Bolaños, Roger. (2024, abril 24). Mideplán impulsa proyecto para dificultar creación de nuevos cantones. *La Nación.*

Chavarro, Andrés. (2013). La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991: Un primer acercamiento. *Administración & Desarrollo* 41(57), 73-91. https://doi.org/10.22431/25005227.119

Cigolini, Adilar Antonio. (2017). Análisis de la literatura explicativa sobre el proceso contemporáneo de creación de los municipios en Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, 4(6), 95–107. https://revistas.usp.br/reb/article/view/128390

Comisión Especial de Puntarenas (2022). Acta de Sesión Ordinaria N.° 51. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Costa Rica.

Costa Ballena TV. (2021, 18 de octubre). *Puerto Jiménez podría ser cantón muy pronto*. [Video]. Unión de Medios del Pacífico Central y Zona Sur. Facebook. https://www.facebook.com/watch/?v=4397961206959772

Falleti, Tulia Gabriela. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813

Fernández, Marcela Indiana. (2007). La creación de municipios en la provincia de Buenos Aires: nuevos discursos y viejas prácticas. *Espacios de crítica y producción*, 35, 10-19. https://periferiaactiva.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/fernandez-m-la-creacic3b3n-de-municipios-en-la-provincia-de-bs-as-nuevos-discursos-y-viejas-prc3a1cticas.pdf

Gerring, John. (2016). *Case Study Research: Principles and Practices* (2ª ed). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316848593

Grossman, Guy, y Janet I. Lewis. (2014). Administrative Unit Proliferation. *American Political Science Review*, 108(1), 196-217. https://doi.org/10.1017/S0003055413000567

Grossman, Guy, Jan H. Pierskalla y Emma Boswell Dean. (2017). Government Fragmentation and Public Goods Provision. *The Journal of Politics*, 79(3), 823-40. https://doi.org/10.1086/690305

Hernández, Dorellis. (2025). *De Concejos Municipales de Distrito a Nuevos Cantones: Creación de cantones en Costa Rica, casos de la Provincia de Puntarenas, Cóbano, Lepanto y Paquera, del año 2022-2024*. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica).

Municipalidad de Golfito (2021, 03 de noviembre). Acta de Sesión Ordinaria N.° 44. Costa Rica.

Nickson, Andrew. (2023). Decentralization in Latin America After 40 Years: Work in Progress; A Commentary Essay. *Public Organization Review*, 23,1017-1034. https://doi.org/10.1007/s11115-023-00739-9

Pallavicini, Violeta y Justo Aguilar. (2019). *El régimen municipal en Costa Rica: un análisis económico y político*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Pierskalla, Jan H. (2016). Splitting the Difference? The Politics of District Creation in Indonesia. *Comparative Politics*, 48(2), 249-268. https://doi.org/10.5129/001041516817037754

Programa Estado de la Región (2008). Cap. 9. El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales. En *Estado de la Región en desarrollo humano sostenible* (pp. 361–406). Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación. https://repositorio.conare.ac.cr/items/c0010565-3f99-4735-b052-984317434562

Tulchin, Joseph S., y Andrew D. Selee. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. (Wilson Center Reports on the Americas No. 12). Woodrow Wilson Center Press. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ACF18E5.pdf

Umaña, Alejandro. (2023, 15 de diciembre). *Ocho distritos aspiran a convertirse en nuevos cantones*. Teletica. https://www.teletica.com/politica/ocho-distritos-aspiran-a-convertirse-en-nuevos-cantones_349158

Eugenia C. Aguirre Raftacco, *2025. Este artículo se encuentra disponible bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Para mayor información, escribir a publicaciones.cicap@ucr.ac.cr*