

# DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA MUNICIPAL EN COSTA RICA, 2002

Ryan, Jeffrey y Aguilar, Justo



Órgano Electoral Plurinacional

<https://cedoc.oep.org.bo> > opac-detail · [Translate this page](#) ⋮

## Descentralización, responsabilidad y participación

**Descentralización, responsabilidad y participación** : consecuencias políticas de la reforma municipal en Costa Rica. Por: Ryan, jeffrey ; Aguilar Fong, Justo ...

<https://www.google.com/search?q=Descentralizaci%C3%B3n+y+reforma+municipal%2C+Jeffrey+Ryan+y+Justo+Aguilar&rlz>

### PUBLICADO EN EL SIGUIENTE LIBRO

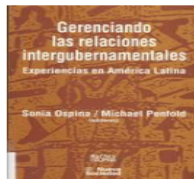


Imagen de cubierta local

**Gerenciando las relaciones intergubernamentales : experiencias en América Latina / Sonia Ospina Bozzi, Michael Penfold-Becerra (editores) ; Paulina Soto (coordinadora).**

por **Ospina Bozzi, Sonia [ed.] ; Penfold-Becerra, Michael [ed.] ; Soto, Paulina [coord.]**.

Tipo de material: Libro

Editor: Venezuela : National Association of Schools of Public Affairs and Administration : Nueva Sociedad (NASPAA), 2002

Edición: 1ª. ed.

Descripción: 266 p. ; 23 cm.

ISBN: 980-317-195-X.

Materia(s): [ADMINISTRACION PUBLICA](#) | [RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES](#) | [AMERICA LATINA](#) |

#### Contenidos:

→ Las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización venezolana / Helia Del Rosario, Carlos Mascareño. Reconstruir el federalismo: relaciones intergubernamentales y descentralización educativa en México / David Gómez Alvarez. Gestión pública y reformas sectoriales: un estudio de casos en dos provincias argentinas / Esteban José Cocorda, Sergio Berensztein. La planificación descentralizada del desarrollo en Estados unitarios. El caso de Guatemala / Jesús Puente Alcaraz. Descentralización, responsabilidad y participación. Consecuencias políticas de la reforma municipal en Costa Rica / Jeffrey Ryan, Justo Aguilar Fong. Ética y descentralización de la administración estatal. El caso de la política de educación pública en Colombia / Steven Cohen, William B. Eimicke, Mauricio Pérez Salazar. Complejidad burocrática y logros gerenciales de las mujeres. El caso del sector público en Uruguay / Ana Laura Rodríguez-Gustá. Conclusión. La reforma del Estado y los cambios en las relaciones intergubernamentales de final de siglo / Sonia Ospina Bozzi.

**DESCENTRALIZACION, RESPONSABILIDAD Y PARTICIPACION:  
CONSECUENCIAS POLITICAS DE LA REFORMA MUNICIPAL EN COSTA  
RICA**

**Jeff Ryan**

*University of Arkansas*

**Justo Aguilar Fong**

*Universidad de Costa Rica*

En años recientes, la mayoría de los países de América Latina han propuesto o han llevado a cabo reformas a leyes municipales como parte integral de las estrategias para reducir sus altos niveles de centralización. Las modificaciones políticas e institucionales incluyen la creación de nuevas instancias de gobierno (p.ej. concejos distritales, alcaldías, etc.), elección directa de funcionarios públicos, en vez de designación de los mismos y el otorgamiento de mayores facultades/autoridad a los gobiernos municipales.

Asimismo, muchos países están transfiriendo mayores recursos del presupuesto federal a los gobiernos municipales y otros han adoptado regulaciones que incluyen disposiciones sobre capacitación en el nivel local de gobierno.

Los impulsores de la descentralización y de la devolución de facultades a los gobiernos locales afirman que este tipo de reformas harán del gobierno una institución más perceptiva a las demandas públicas y fomentarán una mayor participación ciudadana en los procesos de instrumentación de políticas. Este argumento también asume que la transferencia de recursos y facultades a las entidades descentralizadas y locales modificará ciertos patrones de interacción política como el clientelismo. En este contexto cabe preguntar ¿cuáles son las consecuencias políticas más importantes de una reforma municipal?. Para responder la pregunta, haremos un análisis del proceso de

descentralización de Costa Rica, especialmente sobre las reformas del Código Municipal, y analizaremos el impacto potencial que tienen dichas reformas en las variables políticas de responsabilidad (*accountability*) y participación. En la primera sección, presentamos un marco teórico que sugiere explorar los vínculos que existen entre el proceso de descentralización y las dos variables políticas mencionadas; después, presentamos un panorama general del proceso de reforma en Costa Rica; y finalmente, evaluamos las tendencias del proceso de descentralización en ese país, mediante un análisis sobre cómo la descentralización ha moldeado las variables de responsabilidad y participación y sus perspectivas en el futuro.

## CONSECUENCIAS POLITICAS DE LA DESCENTRALIZACION

En términos generales, el proceso de descentralización implica transferir recursos y autoridad del nivel central de gobierno al nivel local; esto es: autoridad fiscal (capacidad de recaudación y distribución de recursos); capacidad funcional (poder de formular e implementar políticas); y conocimientos (obtención de capacidades técnicas y administrativas). Para ilustrar lo anterior, el cuadro uno muestra los distintos grados de descentralización. Teniendo en cuenta estas mediciones como referencia, podemos entonces iniciar la discusión sobre las consecuencias políticas que origina el tránsito de un nivel de descentralización a otro.

**Cuadro 1**  
**Grados de Descentralización**

	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
<b>Financiera</b> (autoridad fiscal del municipio)	Poca o nula capacidad de recaudación y gasto	Capacidad de gasto (transfer. del gob. central) pero no de recaudación (impuestos, tarifas)	Capacidad de recaudación y gasto (autorizado para controlar tipos de impuestos/tarifas)
<b>Función</b> (áreas de responsabilidad local)	Ninguna (es una extensión del gobierno central.)	Control total de funciones “estrictamente locales”	Control de funciones “estrictamente locales”; comparte funciones con el gobierno central/regional.
<b>Capacidad</b> (competencia técnica de los funcionarios locales)	Poca/Nula	Competencia moderada de funcionarios electos y personal	Alto grado de capacidad técnica del personal (supera al de los funcionarios electos)

Las iniciativas de descentralización se enfocan principalmente en el logro de objetivos macroeconómicos o administrativos (p.ej. responsabilidad fiscal, eficiencia, servicios de calidad, etc), pero también incluyen objetivos políticos. En el mundo en desarrollo en general y en América Latina en particular, la descentralización se percibe como un mecanismo de consolidación y profundización del proceso de democratización. Este argumento implica que mediante la devolución de responsabilidad a niveles locales de gobierno, los problemas inherentes a una tradición centralista exacerbada, como el clientelismo, la corrupción y el autoritarismo, empezarán a desaparecer. Los impulsores de la descentralización consideran que el nivel local de gobierno es la instancia idónea para fortalecer uno de los cimientos de la democracia: la participación popular. Como señala Santana, “los gobiernos municipales están en mejor posición (que los gobiernos nacionales) de convertirse en las verdaderas escuelas de la democracia” (Santana 1995, p. 174).

Además de incrementar la participación popular, la descentralización es el origen de un segundo beneficio: mayores niveles de responsabilidad. En un contexto democrático, ambos componentes políticos, participación y responsabilidad, están vinculados

estrechamente. La participación es el mecanismo mediante el cual los electores muestran sus preferencias o expresan demandas a sus representantes políticos, mientras que la responsabilidad es la medida en la que dichos representantes actúan frente a las demandas ciudadanas. De esta forma, la responsabilidad es un concepto políticamente similar al de la respuesta de las empresas a un contexto de mercado. En una democracia funcional, los políticos responden a las demandas de sus electores, en la misma forma que las empresas producen los bienes que demandan sus consumidores. Ciertamente, en ambos casos existe la posibilidad de que el funcionamiento ideal y real del sistema sea distinto.

Las elecciones democráticas son el mecanismo inicial mediante el que se hace efectiva la responsabilidad. La capacidad de los ciudadanos para elegir o deshacerse de sus representantes según el desempeño de éstos, es al mismo tiempo la base de la gobernabilidad democrática y el instrumento para asegurar la respuesta de los gobernantes. Debido a problemas como la falta de continuidad de los procesos electorales; dificultad para fijar responsabilidades cuando las políticas fracasan; falta de información confiable; y carencia de alternativas políticas; otros factores adicionales deben garantizarse, a efecto de que el ejercicio del voto promueva la responsabilidad: existencia de medios informativos independientes, que ofrezcan información política objetiva a los electores, respecto al desempeño de los funcionarios que ocupan cargos de elección, así como un sistema de partidos abierto y competitivo que fortalezca la transparencia y ofrezca alternativas a los ciudadanos. La sociedad civil, definida como la articulación organizada de intereses, es un mecanismo de acción frente a un gobierno pasivo.

Además de las estructuras sociopolíticas o informales anteriormente expuestas, existen estructuras institucionales o formales que fueron diseñadas para hacer efectiva la responsabilidad. El establecimiento de procedimientos formales como los comités

ciudadanos de supervisión o las disposiciones sobre comparecencia de funcionarios, tienden a incrementar el nivel de responsabilidad y la posibilidad de que los ciudadanos puedan sancionar a los funcionarios que no responden a sus demandas. Los mecanismos legales que exigen a funcionarios electos presentar públicamente sus propuestas y justificar su desempeño (cabildos abiertos) contribuyen al establecimiento permanente de la supervisión ciudadana.

En el contexto de la descentralización, la posibilidad de alcanzar mayores niveles de responsabilidad es mayor en niveles locales de gobierno que en niveles superiores. Sin embargo, la posibilidad de que esa opción se haga realidad depende también de otros factores. Los gobiernos locales cuentan con ciertas capacidades o atributos, de los que carecen niveles superiores, con los que pueden superar los obstáculos que impiden hacer efectiva la responsabilidad. Los asuntos locales (mantenimiento de calles, recolección de basura, etc.) tienden a ser más específicos y de contexto más limitado que los temas nacionales (defensa, seguridad nacional, etc.), lo cual reduce el grado de complejidad que tienen los electores para evaluar el desempeño de los funcionarios. El uso de mecanismos como las asambleas públicas, comparecencia de funcionarios, o comités ciudadanos se dificulta a medida que el nivel de gobierno es superior.

La mayoría de estos mecanismos han sido adoptados en algunos países latinoamericanos y, prácticamente en todos los países, los cargos regionales o locales son ocupados por elección, en vez de designación. De igual forma, los cabildos abiertos constituyen un elemento formal de la cadena de responsabilidad en otros países: El Salvador, Venezuela y Nicaragua, entre otros. Aunque los mecanismos como la comparecencia, los comités de vigilancia y los referendos son menos comunes, no son desconocidos.

## **Impacto de la Descentralización en la Participación y en la Responsabilidad**

**Fiscal:** a medida que los gobiernos locales cuentan con mayor autonomía financiera, la responsabilidad debe incrementarse de forma lineal ascendente. Los gobiernos locales que cuentan con poca o nula capacidad de gasto, tienen menor probabilidad de ser llamados a rendir cuentas, por lo que serán ignorados por los ciudadanos. Pero una vez que los gobiernos locales cuentan con la facultad de disponer de los recursos que les transfiere el gobierno central, veremos que se incrementa la necesidad de que los gobernantes locales justifiquen las decisiones sobre el destino de los recursos frente a sus electores. Este nivel de responsabilidad podrá variar de acuerdo al grado de autonomía de las autoridades locales: disminuye si el gobierno federal mantiene “atadas” las transferencias, pero aumenta a medida que los gobiernos locales cuentan con mayor capacidad de manejo de los recursos.

Las unidades locales de gobierno alcanzan el nivel máximo de responsabilidad cuando además de la capacidad de gasto, se les confiere la de recaudación de recursos. De esa manera, aunque las demandas de los electores respecto a la distribución de recursos se incrementen, la presión para que los gobernantes locales justifiquen la fuente de extracción de los recursos (impuestos, cuotas, etc.) será aun mayor.

Asimismo, podemos esperar que la participación aumente (de forma lineal ascendente) cuando la descentralización fiscal aumenta. Los electores que residen en municipalidades que carecen de recursos, no obtendrían beneficio alguno si intentan ejercer influencia en el gobierno local. Las distintas formas de participación, como el cabildeo, protestas públicas e incluso el ejercicio del voto, adquieren relevancia solo cuando ofrecen un beneficio a cambio.

Los ciudadanos buscarán tener influencia (y por ello, participación) en cualquier nivel de gobierno que cuente con la capacidad de ofrecer beneficios. Sin embargo, a medida que esa posibilidad se aleja de la esfera del gobierno local, la participación se modifica visiblemente. Por ejemplo, los grupos de menor ingreso tienen menor posibilidad de soportar los costos que implica la formulación de demandas a nivel nacional. En consecuencia, es probable que la participación de estos grupos de ingreso se convierta en una práctica clientelista, más que de articulación de intereses. A medida que aumentan los recursos de los gobiernos municipales, es lógico esperar que la participación local aumente.

Generalmente, la primera etapa de un proceso de descentralización fiscal, inicia cuando el gobierno central incrementa la transferencia de recursos a los gobiernos locales. De igual forma, cuando los gobiernos locales tienen mayor responsabilidad en las decisiones sobre el gasto, recibirán mayores demandas.

Asimismo, cuando aumenta la distribución “local” de recursos, disminuye el costo de la búsqueda de influencia, y en consecuencia, aumenta la posibilidad de una participación apoyada en bases más amplias. Para los grupos de menor ingreso, es más fácil persuadir a un alcalde o concejal que a un congresista.

Además de la participación que se origina en la competencia por la distribución de recursos basada en los intereses de la comunidad, ésta e involucra políticamente a través del ejercicio de acciones defensivas frente a las autoridades que intentan extraer mayores recursos. En otras palabras, a mayor autoridad recaudatoria de los municipios, los ciudadanos se movilizan para obtener no solo mayores concesiones del gobierno, sino para proteger lo que han conseguido.

**Función:** Podemos afirmar que la relación entre responsabilidad y capacidad funcional es no es como la que se presenta en el área fiscal, sino de naturaleza curvilínea.



Debería ser obvio que los gobiernos locales que carecen de capacidad funcional no puedan o no deban ser llamados a rendir cuentas. Sin embargo, a medida que su ámbito de autoridad aumenta, se espera que los electores ejerzan mayor presión (o tengan más disponibilidad ) para que se sancione a dirigentes locales en caso de que no cumplan con sus funciones. De hecho, podemos afirmar que la responsabilidad será mayor en gobiernos locales que cuentan con facultades para realizar funciones específicas. Resulta difícil evaluar el éxito o fracaso de un funcionario que intenta reformar el sistema de pensiones o lograr la privatización del sector telecomunicaciones, pero en cambio, no es difícil saber si se llevó a cabo la recolección de basura.

Los electores cuentan con elementos para evaluar a funcionarios encargados de tapar baches en las calles, prevenir la delincuencia o recoger la basura. Sin embargo, a medida que aumenta la capacidad funcional, es más difícil que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de las autoridades, y en consecuencia, sancionar las políticas fallidas. Esto puede ocurrir cuando los gobiernos locales se acercan a los límites de la autonomía pura (p.ej. control total de asuntos estrictamente locales). En ese caso, la responsabilidad empezará a disminuir (quizá de forma inmediata) a medida que la capacidad funcional excede los límites de lo “estrictamente local”. Los temas se vuelven no solo más complejos y difíciles de evaluar, sino que además surgen otros dos elementos. Primero, cuando la función aumenta, los intereses que se ven afectados por decisiones de política también aumentan, la capacidad del gobierno local para responder a demandas específicas se reduce al igual que su responsabilidad potencial. Segundo, a medida que las facultades trascienden el ámbito estrictamente local, también invaden otras esferas jurisdiccionales. La falta de certeza que se origina cuando varios niveles de gobierno tienen facultades sobre una misma

área de política, hace casi imposible que los ciudadanos puedan fijar su posición por el desacuerdo con los resultados.

De manera similar, la devolución inicial de facultades funcionales a los municipios genera mayor participación, ya que los ciudadanos consideran a dicho nivel de gobierno como el espacio más viable para expresar sus problemas locales. Cuando los ciudadanos adquieren conciencia de que sus representantes locales están obligados a prestar servicios de sanidad, reparación de calles y alumbrado público, aumenta la probabilidad de que expresen su conformidad o inconformidad con la calidad de los servicios. Sin embargo, debido a que la participación política acarrea costos, cuando se llega al punto en que la rentabilidad empieza a disminuir, se espera que ocurra lo mismo con los niveles de participación. Campbell menciona que “tanto para los ciudadanos como para los funcionarios públicos, la participación puede llegar a tener un costo muy elevado, por ejemplo, cuando se trata de obtener información que permita a las partes interactuar en el proceso de formulación e implementación de políticas (Campbell 1993, p. 1). Debido a que los costos de la información y el tiempo se incrementan cuando la complejidad funcional aumenta, la utilidad marginal de la participación tiende a caer cuando el gobierno local se encarga de asuntos más complicados, mostrando de esa forma el mismo patrón curvilíneo que se observa en el caso de la responsabilidad. La participación tiende a aumentar cuando los municipios se acercan a los “límites naturales” de la capacidad funcional estrictamente local, pero tiende a reducirse cuando se va más allá de dichos límites.

**Capacidad:** La responsabilidad pierde su significado cuando los administradores locales carecen de la capacidad mínima para realizar sus funciones. Si la capacidad llega a al punto que alcanza un “balance de poder” entre los funcionarios locales electos y el

personal técnico (burócratas), la cadena de responsabilidad que vincula a ciudadanos con ambos tipos de funcionarios se fortalece (esto también tiene relación directa con el concepto de función). Los servidores públicos encargados de funciones discretas y específicas, pueden ser supervisados fácilmente por sus superiores. Es probable que un alcalde no sepa conducir el camión de la basura o instalar una tubería, pero se da cuenta si las calles están limpias y los grifos funcionan. También estará consciente de que la basura acumulada o la falta de agua genera efectos electorales negativos. Sin embargo, cuando la capacidad del personal técnico aumenta, se debilita el vínculo de responsabilidad entre funcionarios electos y no electos. Si a esta ecuación se agrega la variable del conocimiento, la balanza de poder se inclina a favor de los burócratas. En una posición extrema, se puede generar una “dictadura de los tecnócratas”, en la que los funcionarios electos sean forzados a ceder autonomía a los burócratas en materia de formulación de políticas. En el corto plazo, los funcionarios electos pueden ser vistos como los responsables de resultados negativos (aunque no tengan responsabilidad alguna); en el futuro los electores aceptarán la visión tecnocrática de la formulación de políticas (p.ej. “nosotros sabemos que es lo más adecuado” o “déjalo a los expertos”) sin mayor convicción o detenimiento. En un sentido gráfico, la relación se verá como una curva cuya inclinación desciende hasta su nivel medio.

Esta curva también podría representar la relación entre capacidad y participación. En una situación donde las autoridades más accesibles (nivel local) son incompetentes y las competentes están lejos (nivel central), los ciudadanos tienen pocos incentivos para participar. Por otro lado, donde las autoridades locales alcanzan un cierto tipo de “capacidad máxima”, la participación se mantendrá o tenderá hacia la baja. Las posibilidades de un aislamiento tecnocrático aumentan en razón de la “brecha de

conocimiento” generada entre los electores y los funcionarios. La participación tiende a aumentar cuando los gobiernos locales pueden ejercer capacidades funcionales elementales, pero sin llegar a un grado de especialización que traslade la decisión de políticas del ámbito político al ámbito técnico.

## **DESCENTRALIZACION EN COSTA RICA**

Diversos analistas de las relaciones intergubernamentales en Costa Rica, han afirmado que ese país cuenta con una de las tradiciones centralistas más fuertes de América Latina. Los esfuerzos para modificar dicha tradición a partir del periodo democrático de 1948, pueden ser caracterizados como desorganizados, mediocres y en el último de los casos inútiles. Los distintos observadores parecen estar de acuerdo en que dichas fallas se deben a dos factores principalmente: 1) el éxito relativo del gobierno en la prestación de servicios sociales; y 2) la resistencia de los dirigentes políticos y funcionarios para que se modifique el status quo. Aun cuando la descentralización es un tema de rigor en círculos internacionales, el compromiso de la clase política costarricense con la reforma ha sido casi siempre retórico. El discurso de la descentralización se caracterizaba por su ambigüedad, como señala Rivera:

...por una parte, los dirigentes manifiestan su apoyo a la descentralización y el fortalecimiento del gobierno municipal, mientras que en la práctica institucional actúan para fortalecer el clásico modelo centralista...uno se queda con la impresión de que este tipo de dirigentes están de acuerdo con la descentralización siempre y cuando no toque el centralismo (Rivera 1998, pp. 22-3).

Sin embargo, en los últimos diez años las presiones internas y externas parecen haber sido exitosas en convencer a la dirigencia política del país para que adopte una

verdadera reforma. A nivel nacional, las presiones se dan por el estancamiento económico y el descontento popular, mientras que en el plano internacional se derivan de las demandas de cambio formuladas por los organismos financieros multilaterales y los países donantes.

Durante la administración del presidente Calderón Fournier (1990-1994), el gobierno puso en marcha un amplio programa de reformas para mejorar la organización y funcionamiento del aparato estatal. En ese contexto, el Plan de Descentralización fue revisado y consultado a nivel municipal y entre autoridades ministeriales. Sin embargo, problemas de orden político limitaron su ejecución. Con la llegada de la administración del presidente Figueres Olsen en 1994, el gobierno experimentó una crisis fiscal seria que desembocó en un problema de gobernabilidad al año siguiente. Esta crisis financiera del Estado costarricense generó condiciones en la Asamblea Legislativa para la discusión del fortalecimiento económico de las municipalidades con la creación del Impuesto Inmobiliario bajo la gestión local.

En la Asamblea Legislativa, un grupo de diputados de origen municipal de la gestión legislativa 1994-1998, se manifestó con gran efectividad. Este grupo de diputados logró el consenso necesario para impulsar las dos reformas más importantes del proceso de descentralización, con la creación del impuesto Inmobiliario (1995) y la aprobación de un nuevo Código Municipal en 1998, en el cual se incorporaron reformas políticas (creación de la figura del Alcalde y de los Consejos Distritales) y administrativas (la carrera administrativa), así como el ordenamiento de las finanzas municipales y la cesión de discrecionalidades tributarias, tarifarias y de capacidad de endeudamiento.

El consenso político a favor del desarrollo institucional municipal se manifestó en la siguiente gestión legislativa (1998-2001), con la presencia de municipalistas en la Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal. La labor de esta Comisión se

reflejó en las reformas que permitieron la aprobación de la Ley de Partidas Específicas y la reforma del Artículo 170 de la Constitución Política que aprobó una transferencia del 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto de la República al régimen municipal.

El Estado costarricense en su forma actual responde al modelo propuesto en la Constitución Política de 1949, el cual se funda en una administración del Gobierno Central basada en la gestión ministerial y una descentralización de los servicios públicos hacia las empresas públicas denominadas autónomas. El gobierno municipal no fue creado como un nivel efectivo de prestación de servicios, a pesar de que la Constitución le otorgó el rango de gobierno autónomo en materia de gobierno y administración.

El cuadro dos muestra la gran asimetría en términos de gasto e ingreso que ha caracterizado históricamente la relación entre autoridades centrales y locales y que aun persiste. Estos indicadores muestran la relevancia del Gobierno Central y las instituciones nacionales en la prestación de servicios públicos, así como el papel periférico que todavía desempeñan los gobiernos municipales en este campo, a pesar de las reformas aprobadas en la Asamblea Legislativa en 1995, 1998 y 1999, lo cual sugiere que su efecto ha sido muy limitado.

**Cuadro 2**  
**Gastos e Ingresos según Niveles de Gobierno (2000)**

	Gasto Total	Ingreso Total
<b>GOBIERNO GENERAL</b>		
<i>Gobierno de la República</i>	60% <sup>1</sup>	53%
<i>Gobiernos Municipales</i>	2.4%	3%
<i>Instituciones Públicas de Servicios</i>	40%	44%
<b>CARGA TRIBUTARIA (Ingresos Tributarios/PIB)</b>		
<i>Gobierno General</i>		17.6 %
<i>Gobierno Central</i>		11.9 %
<i>Gobiernos Municipales</i>		0.38 %
<i>Instituciones Públicas de Servicios</i>		5.2 %

*Notas* : 1. Porcentajes calculados en relación con cifras no consolidadas del Gobierno General.  
*Fuente*: Memoria Anual Contraloría General de la República. San José, 2001. Cuadros 29, 30.

Los cambios significativos en el área de la descentralización funcional han sido lentos. Al inicio de los noventa, las municipalidades costarricenses ofrecían en forma directa, una canasta en limitada de servicios públicos a sus comunidades que incluía lo siguiente: cementerios, limpieza de calles y alcantarillados, resguardo de parques, recolección y disposición de desechos sólidos. Además, las municipalidades participan en forma indirecta en la prestación de servicios públicos esenciales mediante diferentes arreglos institucionales.

Las municipalidades han prestado servicios esenciales en forma coordinada con instituciones nacionales, tales como: construcción y mantenimiento de calles, caminos y edificaciones escolares con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), alumbrado público con el Instituto Costarricense de Electricidad y distribución de agua potable con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA). En forma indirecta, las municipalidades participan en el servicio de educación primaria y

secundaria mediante el nombramiento de los miembros de las Juntas Educativas, un programa de becas escolares y el control contable de los presupuestos administrados por las Juntas Educativas. Además, el Concejo Municipal nombra a los miembros del Comité Cantonal de Deportes y financia parte de sus gastos.

En comparación con el Código de 1971, el Código Municipal aprobado en 1998, aumentó el número de servicios públicos bajo responsabilidad directa de la gestión municipal. Además, identificó las fuentes de financiamiento para esos servicios municipales en impuestos, tasas y precios públicos, contribuciones y patentes, tal como se indica a continuación:

- ◆ *Servicios Urbanos*: las municipalidades pueden cobrar “tasas y precios” para financiar la prestación de los siguientes servicios: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basura, mantenimiento de parques y zonas verdes, policía municipal y demás servicios que se establezcan por ley.
- ◆ *Servicios a Propietarios Omisos*: incluyen la construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, en aquellos casos en que los propietarios muestren renuencia a realizarlos en función de un interés de la comunidad. Las municipalidades deben reglamentar el cobro de “precios” de estos servicios en base al “costo efectivo más un incremento de multa”.
- ◆ *Servicios de Infraestructura*: se refiere a la construcción municipal de obras públicas en su jurisdicción, las cuales deberán ser financiadas mediante “contribuciones especiales” de los propietarios de los inmuebles beneficiados.
- ◆ *Servicios de Regulación Económica*: comprende el otorgamiento de licencias para negocios y actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las cuales deberá cobrar una “patente de explotación”.

Frente a la indefinición del Código Municipal anterior en lo que se refiere a servicios públicos municipales, el nuevo Código mostró un avance importante al especificar un conjunto básico de servicios municipales junto con sus fuentes de financiamiento, tal como lo prescribe el principio del beneficio en la teoría económica. Sin embargo, a tres años de esta



reforma, las municipalidades no están ejecutando todas sus facultades, lo cual se puede explicar tentativamente por la dificultad que han encontrado para adecuar su organización y los procedimientos requeridos en su implementación, además de una falta de capacidad en muchos municipios.

## **IMPACTO DE LAS REFORMAS EN LA RESPONSABILIDAD Y LA PARTICIPACION**

Aunque el proceso de descentralización en Costa Rica se encuentra en sus etapas iniciales, se ha implementado un marco inicial de trabajo. Esto nos permite hacer una evaluación del impacto que han tenido las reformas hasta este momento y analizar su posible trayectoria en el corto y mediano plazo. En la siguiente sección, utilizaremos el marco teórico descrito anteriormente, para elaborar nuestro análisis de los vínculos entre descentralización, responsabilidad y participación.

### **Responsabilidad**

Existen diversos componentes del paquete costarricense de reformas municipales, particularmente en el Código Municipal, las cuales pueden incrementar el grado de responsabilidad de los funcionarios electos y servidores públicos frente a los electores. Los mecanismos formales o directos que incluyen las reformas son:

- ◆ El requisito impuesto al Alcalde para que presente un “programa de gobierno para su gestión” antes de entrar en funciones. Esta medida facilitará las medidas específicas de seguimiento ciudadano al desempeño del alcalde.
- ◆ La convocatoria a “consultas populares” (aunque no está claro como se llevarán a cabo) para determinar las necesidades y preferencias de la comunidad. Si se realizan

de acuerdo a lo planeado, las consultas no solo proporcionarán a los ciudadanos los medios para ejercer influencia en el proceso de formulación de políticas (y la posibilidad de desafiar la capacidad de formulación de demandas de las élites locales), sino que generaría procesos más transparentes para evaluar la receptividad y respuesta del gobierno.

- ◆ Cargos de elección popular
- ◆ Concejos Municipales de Distrito que actuarán como auxiliares del gobierno municipal

Hay algunos indicios de que los costarricenses empiezan a ver a las municipalidades como el nivel de gobierno más sensible a sus demandas. En una encuesta que preguntaba sobre el tipo de autoridad que ellos creían que brindaba más atención a los ciudadanos, el 29.8% respondió que los regidores; el 24.5 % dijo que ninguno; el 23.1% dijo que los congresistas nacionales y 16.1% dijo que el presidente (Unimer 2001).

Existen elementos adicionales en la reforma que contribuyen a aumentar el grado de responsabilidad de los servidores públicos frente a funcionarios electos y ciudadanos. El más ambicioso de ellos es el “Triángulo de Solidaridad”, que tiene como objetivo erradicar o al menos reducir la subordinación de los municipios respecto a las instituciones centrales. El concepto se basa en que los servidores públicos que reportan a las autoridades municipales, en vez de ministerios o agencias centrales, tendrán mayores incentivos para atender las necesidades locales. En términos organizacionales, cada triángulo involucra a grupos ciudadanos locales con su gobierno municipal y con autoridades nacionales (p.ej. instituto telefónico, de electricidad, departamento de aguas, etc) en la planeación e implementación de proyectos específicos.

Desde su creación en 1998, este programa ha crecido tanto en número de proyectos (de 202 en 1998 a 1,913 en mayo de 2001), como en cobertura geográfica (Sáenz Carbonell 2001). No obstante su expansión, aun es prematuro concluir si esta iniciativa tendrá éxito o será incluida en la lista de reformas abandonadas. Si los triángulos operan de la manera en que fueron planeados, podrían ofrecer a los ciudadanos un mecanismo para exigir la rendición de cuentas a uno de los sectores públicos históricamente menos receptivos de ese país: la burocracia central.

La responsabilidad puede aumentar debido a las consecuencias indirectas o informales de las reformas formales; específicamente la modificación de la interacción entre y al interior de los partidos. En la última década, el control hegemónico de los dos partidos más importantes de Costa Rica (PUSC y PLN) se ha venido reduciendo. El proceso de descentralización podría reforzar e incluso acelerar este proceso (ver cuadro tres).

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de Voto por Partido y Cargo, 1990-2002.**

	1990	1994	1998	2002
<b>Presidencial</b>				
PLN/PUSC	96%	95%	89%	68%
Otros Partidos	1%	3%	8%	30%
<b>Legislativo</b>				
PLN/PUSC	85%	83%	73%	56%
Otros Partidos	11%	15%	23%	43%
<b>Municipal</b>				
PLN/PUSC	86%	83%	74%	--
Otros Partidos	10%	12%	23%	--

**Nota:** Legislativo se refiere a votos por diputados; Municipal para sindicos y regidores. A partir de 2002, las elecciones nacionales y municipales ocurren en distinta fecha, las primeras en febrero y las segundas en diciembre. Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

Estos cambios reflejan mayores opciones para los electores en términos cuantitativos (número de partidos) y cualitativos (surgimiento de partidos locales). Durante los últimos diez años, especialmente desde que el proceso de descentralización adquirió su mayor relevancia al final de la década de los noventas, la proliferación de nuevos partidos políticos ha amenazado la hegemonía del PUSC y el PLN. En las elecciones del presente año, competirán un total de 44 partidos, en comparación con los 30 que existían hace cuatro años.

Aunque el número de partidos que postulan candidatos en los tres niveles de gobierno (nacional, cantonal y municipal) pasó de 7 a 15 en las elecciones del 2002, el factor más interesante proviene del extraordinario crecimiento de partidos que compiten exclusivamente en el nivel cantonal o municipal. En cada provincia, el número de partidos que postulan candidatos a puestos locales se ha duplicado, en algunos casos se ha triplicado e incluso cuadruplicado en los últimos 20 años; la mayor parte de ese crecimiento se dio en las últimas dos elecciones (cuadro cuatro)

**Cuadro 4**  
**Número de Partidos que Compiten en Elecciones Municipales y Provinciales, 1972-2002.**

	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
1982	10	6	8	6	4	6	7
1986	7	6	4	5	6	6	6
1990	11	10	7	9	6	9	10
1994	8	9	8	7	7	7	9
1998	19	15	16	15	14	15	14
2002*	24	18	19	19	16	19	19

\*Registrados para la elección de diciembre de 2002. Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

En las elecciones de 1998, un total de 9 partidos presentaron candidatos para una sola asamblea legislativa cantonal, mientras que 8 partidos lo hicieron en un solo

municipio. Para las próximas elecciones municipales de diciembre de 2002, el número de partidos regionales se mantiene igual, pero el número de partidos locales se ha duplicado para llegar a la cifra de veinte. El catalizador de este cambio parece haber sido la percepción que tienen los electores de que los partidos más grandes no se interesan en los temas municipales. De acuerdo a Sánchez, la mayoría de los partidos nuevos surgieron como respuesta a problemas muy particulares como la amenaza de clausura de la plantación de plátanos o problemas de salubridad o de zonificación (Sánchez 1998). El interés centralista de los partidos hegemónicos por los temas de política nacional parece haber creado un vacío de responsabilidad en el nivel local, el cual han empezado a llenar los partidos nuevos.

Encuestas de opinión recientes indican claramente que los partidos de oposición se están posicionando, especialmente a nivel local. Por ejemplo, una encuesta de enero de 2001, indica que los costarricenses no solo apoyarían a los partidos “minoritarios” en las elecciones del 2002, sino que ese apoyo también se incrementa cuando se trata de puestos locales, en comparación con los nacionales. El 52 por ciento de los encuestados dijeron que votarían por un candidato a presidente de un partido pequeño, el 66% en caso de diputados y el 72% en el caso de cargos municipales.

Si utilizamos esos porcentajes para calcular el apoyo que recibirán los partidos en las elecciones nacionales y lo proyectamos a nivel local para partidos minoritarios, estimamos que dichos partidos recibirían el 45% del voto en las elecciones municipales de diciembre de 2002.

La encuesta mencionada también indica que el nivel de inconformidad con los políticos (63%) se relaciona directamente con la percepción de que éstos no pueden ser llamados a rendir cuentas. A la pregunta sobre cuál era la solución principal a la falta de

liderazgo político en el país, la mayoría de los encuestados (52%) indicó la necesidad de contar con mayor responsabilidad. (Unimer 2001).

Se espera que la creación de nuevos cargos de elección popular y la transferencia de poder político a los niveles locales de gobierno, genere cambios sustantivos al interior del PUSC y del PLN. Ello podría facilitar la “democratización” o la descentralización de los dos principales partidos políticos, le daría mayor autonomía a los candidatos y funcionarios locales y ejercería presión en los partidos (mediante competencia electoral) para que designaran candidatos con presencia local.

### **Responsabilidad: Obstáculos y Problemas**

El proceso de descentralización está lleno de dificultades, pero en el caso de Costa Rica existen distintas variables que lo convierten en un reto aun mayor. El primer obstáculo, y quizá el más importante, es la oposición vigorosa de la clase política. La reacción de sus integrantes frente a la demanda de implementar una reforma más profunda, tiende a caer en lo irascible y su franqueza es a veces sorprendente. Por ejemplo, una propuesta de reforma electoral presentada en 2001, la cual permitiría a grupos independientes presentar candidatos a puestos locales, fue rechazada por los representantes de los partidos mayoritarios en la Comisión de Reforma Electoral. Ovidio Pacheco del PUSC y miembro de dicha comisión, calificó la propuesta como.. “totalmente injusta e irracional. Está diseñada no para dar representación a los partidos minoritarios, sino para quitársela a los mayoritarios” (La Nación 16/02/01). Por su parte, el candidato presidencial del PLN, Rolando Araya desaprobó las reformas adoptadas por su propio partido diciendo que fue una “tontería” que el partido propusiera la elección directa de candidatos al congreso; agregó que era una “perfecta idiotez” extender el proceso de selección de

candidatos municipales y califico a las reformas de “suicidio político” (La Nación 18/02/02)

Otro obstáculo que han encontrado los impulsores de la descentralización es el escepticismo y la falta de entusiasmo de la sociedad costarricense. Esto no es sorprendente, debido a que la larga tradición centralista ha creado falta de confianza y apoyo al gobierno municipal, tanto en la opinión pública como entre los líderes comunitarios. De acuerdo a una encuesta reciente, los gobiernos locales cuentan con un nivel muy bajo en términos de responsabilidad y rendición de cuentas: solo el 15% de los encuestados consideró que los ciudadanos son consultados sobre asuntos locales de importancia; menos del 10% contestó que los funcionarios municipales informan a la comunidad sobre la manera en que se utilizan los recursos; el 60% del público en general, así como el 75% de los líderes comunitarios (muchos de los cuales ejercen algún cargo municipal) dijeron no estar de acuerdo con la afirmación de que los funcionarios locales son “generalmente honestos” (Brenes y Matorrel 2000).

Cuando se proponen reformas políticas significativas, es común que surjan hechos inciertos y consecuencias imprevistas. En el caso costarricense, existe la posibilidad de que la descentralización produzca fragmentación e inestabilidad, en lugar de motivar la formación de un sistema de partidos vigoroso y receptivo. Uno de los aspectos positivos de un sistema bipartidista hegemónico, es el efecto estabilizador derivado de la característica “pragmática” de este tipo de sistemas. Aunque este tipo de estabilidad se obtiene a costa de mayores demandas populares, también tiende a generar un grado de responsabilidad (o en su caso receptividad) en los políticos. En caso de que la hegemonía PUSC-PLN empiece a debilitarse, se presentarían dos factores negativos en términos de responsabilidad. El primero, sería la fragmentación del sistema partidista que daría lugar a una serie de partidos

populistas o personalistas a nivel nacional y local. El segundo, implicaría la desarticulación de los vínculos partidistas entre nivel nacional y local. Ello produciría un sistema dual de poder con partidos locales y regionales dominantes en el nivel municipal y distrital, mientras que los dos partidos principales controlarían el poder ejecutivo y legislativo a nivel nacional.

Esta tendencia ha sido observada en otros países de América Latina, donde algunos sistemas partidistas aparentemente estables, se han desintegrado con gran rapidez. Aunque existen diversos factores responsables del colapso de algunas de las “partidocracias” en la región, algunos indicadores muestran que la descentralización ha acelerado (o ha causado) dicho proceso. Por ejemplo, los dos partidos dominantes en la historia democrática de Venezuela, han sufrido derrotas electorales importantes a partir de la implementación las reformas descentralizadoras de 1989. En ese año, AD y COPEI obtuvieron 17 de las 20 gubernaturas del país. Sin embargo, poco más de una década después solo ganaron 3 de 23 de ellas. En Bolivia, trece partidos presentaron candidatos durante el primer periodo de reformas electorales municipales; cuatro años después (1999), el número se incrementó a 18 partidos. Asimismo, tres de los partidos que participaron en las elecciones de 1995 desaparecieron, pero surgieron siete nuevos.

Un segundo problema que empieza a manifestarse es el alto grado de sustitución de funcionarios municipales electos. A dos años y medio de aprobada la reforma que creó la figura del alcalde, más de 45% de los municipios han enfrentado este tipo de cambios. Entre 1998 y 2000, un total de 48 alcaldes dejaron su puesto: 22 por renuncia y 21 fueron destituidos por sus concejos (Estado de la Nación 2001, p. 343). De hecho, en nueve municipios hubo al menos tres alcaldes durante los primeros 29 meses de creado el puesto de alcalde. De acuerdo reportes de prensa, esto se debió a la disparidad entre las



expectativas generadas en ciudadanos y regidores con la figura del alcalde y la imposibilidad de éstos para cumplir con las demandas, debido a la escasez de recursos (La Nación, 8/1/2001). En Bolivia, se ha presentado un patrón de inestabilidad similar desde que fueron introducidas las reformas descentralizadoras. En 1997 y 1998, fueron destituidos 29% y 27% de los alcaldes respectivamente (Grindle, p. 133).

## **Participación**

Las reformas al código municipal, así como otras medidas descentralizadoras, también contienen disposiciones orientadas a mejorar el nivel y la calidad de participación popular en la gobernabilidad:

:

*Elección directa del Alcalde:* en el sistema previo a 1998, los ciudadanos solo podían votar por miembros del concejo municipal (regidores), quienes a su vez designaban al jefe del gobierno municipal. Después de la reforma, el alcalde se elige de manera directa. Además, con las reformas que entran en vigor en 2002, los ciudadanos podrán elegir directamente a todos los funcionarios municipales, incluyendo a los miembros del Concejo de Distrito que antes eran designados.

*Plebiscito, referendo y cabildo:* el código municipal incluye diversos mecanismos de participación directa como los plebiscitos (los ciudadanos votan sobre asuntos de importancia para el municipio o para llamar a comparecer al alcalde), referendo (se solicita la aprobación de los electores para efectuar reformas municipales) y cabildos (encuentros abiertos con los concejos municipales y de distrito donde se escucha la opinión pública).

*Elecciones en periodos distintos:* las elecciones de funcionarios locales no se realizan de manera simultánea con las elecciones nacionales. Se llevan a cabo 10 meses después de éstas dentro del mismo año y se realizan cada cuatro años. Aunque la evidencia sugiere que

el nivel de votación es más bajo en elecciones “estrictamente locales”, algunos observadores indican que la realización de elecciones locales en periodos distintos permite que se genere mayor interés en asuntos municipales que antes eran opacados en las campañas electorales nacionales.

*Reforma del Código Electoral:* como se mencionó anteriormente, el Tribunal Supremo de Elecciones ha enviado diversas propuestas de reforma a la asamblea nacional y a los tribunales, las cuales modificarían la naturaleza de las votaciones en Costa Rica. Las dos propuestas más importantes, permitirían a los candidatos locales postularse sin necesidad de hacerlo por un partido y se permitiría el voto por candidatos específicos, en lugar del voto por sistema de listas de partido.

Estas medidas probablemente incrementarían la participación de la “sociedad civil” en niveles locales, a medida que los grupos de desarrollo comunitario se movilizan y obtengan ventajas de las nuevas oportunidades. En parte, esto se deberá a la reducción de los costos relativos de la articulación de intereses, proveniente del proceso de descentralización en la formulación de políticas, y debido a los mayores beneficios que potencialmente se obtienen cuando los municipios reciben mayores recursos. De hecho, se ha presentado una tendencia de crecimiento en términos de sociedad civil. No obstante, el número de organizaciones populares se triplicó durante la década de los 90s, un análisis más detallado indica que dicho crecimiento no fue uniforme en todos los grupos. Por ejemplo, en el periodo 1999-2000, el número de sindicatos disminuyó más del 50 por ciento, mientras que las asociaciones civiles se incrementaron en un 300 por ciento (cuadro cinco).

## Cuadro 5

### Sociedad Civil en Costa Rica: Organizaciones Civiles Registradas 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sindicatos	420	432	423	391	387	348	319	283	279	212	205
Cooperativas	418	375	382	381	321	293	249	517	526	556	551
Asociaciones Solidaristas	1,154	1,149	1,251	1,395	1,404	1,471	1,481	1,389	1,398	1,043	1,058
Sociedades Anónimas Laborales						45	13	168	215	218	221
Asociaciones de Desarrollo Comunal						1,600	1,620	1,635	1,732	1,685	1,661
Cámaras Empresariales				38	39	41	46	45	47	46	48
Asociaciones Civiles	3,826	4,286	5,102	5,791	6,541	7,272	8,163	9,467	10,568	11,356	13,094
<b>Total</b>	<b>5,818</b>	<b>6,242</b>	<b>7,158</b>	<b>7,996</b>	<b>8,692</b>	<b>11,070</b>	<b>11,891</b>	<b>13,504</b>	<b>14,765</b>	<b>15,116</b>	<b>16,838</b>

**Fuente:** Estado de la Nación (2001) Compendio Estadístico, p. 343.

### Participación: Obstáculos y Problemas

Aunque hay razones para ser optimistas respecto a la posibilidad de mayor participación popular, ello no está garantizado. Encuestas de opinión recientes indican que los costarricenses tienen opiniones ambivalentes, y en ocasiones contradictorias, respecto al vínculo entre descentralización y participación. Por ejemplo, en una encuesta levantada en enero de 2001, el 96% de los participantes respondió que los ciudadanos deben involucrarse más en las actividades del gobierno y los partidos políticos. Cuando se les preguntó cuál era la mejor forma de incrementar el nivel de participación ciudadana, las dos respuestas más frecuentes fueron “colaboración con las organizaciones comunitarias” (28.6%) y “participación en las consultas directas” como los plebiscitos y referendos (21.9%) (Unimer 2001). Esto parece indicar que se habrá mayor participación ya que las reformas hacen énfasis en ambas medidas.

Sin embargo, en una encuesta realizada meses antes, aunque el 90% de los encuestados afirmó que era importante o muy importante participar en los asuntos comunitarios, solo el 18% afirmó haber participado efectivamente. Del 82% que dijeron no haber participado, la mayoría indicó que fue por falta de tiempo (48.3%), o que no les gustaba participar en ese tipo de asuntos (10.3%) (IDESPO).

Un factor más preocupante que la “apatía” común de los ciudadanos es la disminución de los índices de votación, que en Costa Rica habían sido históricamente altos. Durante la mayor parte de su historia democrática, el porcentaje de votación ha oscilado en el 80%. Sin embargo, en las elecciones de 1998, el porcentaje se redujo a menos del 70%, el más bajo en los últimos cuarenta años. La tendencia continuó en 2002, con un 65% a nivel nacional y 55% en la provincia de Limón.

## **CONCLUSION**

En este momento resulta prematuro hacer una evaluación definitiva sobre el impacto que ha tenido el proceso de descentralización en Costa Rica en el paisaje político de esa nación. Algunas de las reformas más importantes están pendientes de implementación o incluso de aprobación. Sin embargo, existen algunos indicadores de que el modelo que proponemos, el cual establece un vínculo entre los niveles de descentralización y la participación, refleja de alguna manera las tendencias políticas de Costa Rica. Como lo indica el cuadro seis, hay una relación entre el nivel de recursos humanos y fiscales de las municipalidades y sus respectivos niveles de votación. Las 16 municipalidades que tuvieron los niveles más bajos de participación en la elección de 1998, muestran niveles mucho menores de recursos y personal per capita en comparación con el resto del país.

**Cuadro 6: Nivel de Votación por Municipio y Recursos Municipales 1998**

Nivel por Quintil (1=más bajo)	Porcentaje de Votación	Presupuesto Municipal Total (per capita)	Presupuesto para Salarios Municipales (per capita)	Presupuesto para Servicios Municipales (per capita)	Número de Ciudadanos por Empleado Municipal
1	58.3%	9.47	16.14	4.53	450.6
2	67.2%	13.09	21.18	8.31	285.1
3	69.9%	13.49	21.82	7.15	298.8
4	72.1%	11.44	21.14	7.03	285.1
5	75.6%	15.96	24.19	7.07	285.9

**Notes:** Nivel de votación se refiere a la proporción de votos válidos y electores registrados. Las cifras del presupuesto son del año 1998 en dólares de EUA. Fuente: Cálculo de los autores basado en Sanchez Moreiras (1998) y Tribunal Supremo de Elecciones.

Una vez que se celebren las elecciones municipales de diciembre de 2002, podremos tener un panorama más claro de las consecuencias políticas de largo plazo de la reforma municipal en Costa Rica. Los porcentajes de votación que se presenten en esas elecciones, nos permitirá determinar si la hipótesis sobre el vínculo a que se hace referencia en este trabajo cuenta con soporte empírico. Debido a que el proceso de descentralización en Costa Rica se encuentra en sus primeras etapas y a que el país se mantiene altamente centralizado, esperamos que la participación aumente en el mediano plazo. Recuérdese que hemos argumentado que la disminución de los niveles de participación solo se manifestará a medida que la responsabilidad funcional y los niveles de capacitación empiecen a superar los “límites naturales” del gobierno local. Debido a que el nivel de descentralización en Costa Rica es aun limitado, pasará algún tiempo antes de que se alcancen dichos límites se alcancen o incluso se superen.

Una lógica similar aplica al tema de la responsabilidad, la cual es muy difícil de cuantificar en un sentido empírico. Una medida apropiada sería repetir el trabajo realizado por Faguet en Bolivia, el cual hace un análisis de las asignaciones presupuestales locales

antes y después de la reforma descentralizadora de 1994 en ese país (Faguet 2001). En su trabajo, se indica claramente que la descentralización fiscal produjo cambios sustanciales en las prioridades presupuestales, permitiendo que el gasto se orientara más a las preferencias locales. La elaboración de un análisis de este tipo en Costa Rica sería más complejo y difícil de realizar en el corto plazo. Esto se debe al hecho de que el proceso costarricense de descentralización ha sido, y probablemente continuará siendo, incierto y gradual en comparación con el proceso más expedito y amplio llevado a cabo en Bolivia.

Independientemente de que nuestra hipótesis resulte empíricamente válida, el sistema político de Costa Rica sufrirá cambios significativos como resultado del proceso de reforma municipal. Los impulsores del proceso de descentralización en ese país se enfrentarán a la oposición de los partidos hegemónicos y a otro tipo de intereses bien definidos. Sin embargo, las tendencias nacionales, regionales y globales están claramente a favor de quienes proponen transferir mayores recursos, responsabilidades y capacidades a los niveles locales. Para los países que tienen una historia de dominación por parte del centro, como Costa Rica, las reformas descentralizadoras llevarán a ciudadanos y gobernantes a corrientes políticas inexploradas.

## BIBLIOGRAFIA

Abers, Rebecca (1996). 'From Ideas to Practice: The Partido Dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil.' *Latin American Perspectives* 23: 35-53.

Abers, Rebecca (1998) 'From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil.' *Politics & Society* 26, v. 4: 511-37.

Aguilar, Justo (1994) 'Estudio de Evaluación de la Situación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado: El Caso de Costa Rica 1989/ 1994.' San José: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Artana, Daniel and Ricardo López Murphy (1994). Fiscal Decentralization : Some Lessons for Latin America. Buenos Aires Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Blair, Harry (2000). 'Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries.' *World Development* 28(1): 21-39.

Brenes, William y René Matorrel (2000) Auditoría Ciudadana sobre la Calidad del Proceso de Elección de las Autoridades Locales. San José, Costa Rica: PNUD.

Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry, et al. (1999). Más Allá Del Centro : La Descentralización Del Estado. Washington, D.C.: World Bank.

Campbell, Timothy (1993) Participation, Choice and Accountability in Local Government: LAC and the U.S. Dissemination Note. Washington, DC: World Bank.

Campbell, Timothy (1995) 'Decentralization and Municipal Governance: The Quiet Revolution.' *Interplan* 51 (July) <http://interplan.org/html/ap07006.html>

Corte Nacional Electoral de Bolivia (2000) Información Electoral. (<http://www.cne.org.bo/elecciones.html>)

De Sousa Santos, Boaventura (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy." *Politics & Society* 26, v. 4: 461-510.

Del Rosario, Helia y Carlos Mascareño (2001) 'Las Relaciones Intergubernamentales En El Marco De La Descentralización Venezolana.' Caracas, Venezuela: INPAE 2001 Workshop.

Dillinger, William (1994) 'Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery.' Urban Management Program Discussion Paper 16. Washington, DC: World Bank.

Faguet, Jean-Paul (2001). Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? : Evidence from Bolivia. Washington D C: World Bank Development Research Group Public Economics.

Fiszbein, Ariel (1997). 'The Emergence of Local Capacity: Lessons from Colombia.' *World Development* 25: 1029-43.

Fiszbein, Ariel (1997b) 'Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship.' United Nations Food & Agriculture Organization (<http://www.fao.org/SD/ROdirect/ROfo0012.htm> )

Fundación DEMUCA (2000) Situación del Municipalismo en Centroamérica: Un Balance Regional. San José, Costa Rica: DEMUCA.

Fundación DEMUCA (1998) Las Finanzas y la Gestión Financiera Municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: DEMUCA.

Galindo Soza, Mario (1998) "Evaluación De La Participación Popular En Bolivia." Paper presented at Congresos Iberoamericanos de Municipalistas, Baeza, Spain 2000) <http://www.cemci.org/anales/soza.zip>.

Galindo, Mario, Fernando Medina, et al. (1995). Descentralización Fiscal En Bolivia. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Grindle, Merilee (2000). Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kraemer, Moritz and Inter-American Development Bank. Office of the Chief Economist. (1997). Intergovernmental Transfers and Political Representation : Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico. Washington D C: Inter-American Development Bank Office of the Chief Economist.

López Murphy, Ricardo and Inter-American Development Bank. (1995). Fiscal Decentralization in Latin America. Washington DC: Published by the Inter-American Development Bank ; Distributed by The Johns Hopkins University Press.

Mora Solis, Rafael Armando (1998) 'La Participación Ciudadana: Una Alternativa para el Mejoramiento de la Gestion Municipal Costarricense.' Antigua, Guatemala: Trabajo presentado en la convocatoria de 1998 de FUNDEMUCA. (<http://www.demuca.or.cr/publica/maestria97-98/mora.doc>)

Nickson, R. Andrew (1995). Local Government in Latin America. Boulder: L. Rienner Publishers.

Peterson, George, World Bank., et al. (1994). Conferencia Interamericana De Alcaldes. Caminos Para El Desarrollo De La Gobernación Municipal : Informe Final : 14-16 Noviembre. Washington DC.

Rivera, Roy (2000). La Modernización Sin Fin Y La Descentralización En Centroamérica. San José, Costa Rica: FLACSO.

Sáenz Carbonell, Jorge (2001) De Actores Secundarios a Actores Protagonicos: El Triángulo de Solidaridad. Cartago, Costa Rica: Triángulo de Solidaridad. (<http://www.triangulo.go.cr/Noticias/Triangulo.PDF>)

Sanchez Moreiras, Luis Francisco (1998) 'Situación Administrativa y Política de Los Municipios de Costa Rica.' Antigua, Guatemala: Trabajo presentado en la convocatoria de 1998 de FUNDEMUCA. (<http://www.demuca.or.cr/publica/maestria97-98/sanchez.doc>)

Santana Rodríguez, Pedro (1995) 'Local Governments, Decentralization and Democracy in Colombia,' in Charles Reilly, ed., *New Paths to Democratic Development in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Sojo, Carlos (1998). Reforma Económica, Estado Y Sociedad En Centroamérica Reforma Economica Estado Y Sociedad En Centroamerica. San José, Costa Rica: FLACSO Sede Costa Rica.



Stein, Ernesto and Inter-American Development Bank. Office of the Chief Economist. (1998). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. Washington D C: Inter-American Development Bank Office of the Chief Economist.

Tribunal Supremo de Elecciones (various years) Cómputo de votos y declaratorias de elección. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.

Unimer (2001) Primera Encuesta Nacional de Opinión del 2001. San José, Costa Rica: Unimer-La Nación. ([http://nacion.co.cr/ln\\_ee/encuestas/unimer/01-2001/Parte3.htm](http://nacion.co.cr/ln_ee/encuestas/unimer/01-2001/Parte3.htm))

World Bank Accountability, Transparency and Corruption in Decentralized Governance. (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/accountability.htm>)

World Bank. Local Technical and Managerial Capacity. (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/technic.htm>)