

## APORTE ESPECIAL

# Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica

En el Décimo Informe se introdujo como tema de estudio la reforma institucional del Estado costarricense. En particular, se analizó cuántas entidades públicas existían en el 2003 y de qué tipo eran, así como el efecto de los procesos de reforma estatal y de ajuste estructural de los años ochenta y noventa en la institucionalidad pública. En ese momento se concluyó que, a diferencia de otros países de América Latina en los que se dio una reducción sustancial del tamaño del Estado, en Costa Rica este nunca ha dejado de crecer (en términos del número de entidades que lo componen). La información compilada reveló que entre 1990 y 1999 el crecimiento de la estructura pública fue incluso mayor que en el período cuspide del estatismo, en la década de los setenta. Lo que sí se produjo fue un cambio en el tipo de entidades que se crean, en busca de flexibilidad administrativa, y que generan una mayor dispersión institucional.

Con el afán de dar continuidad al esfuerzo en esta nueva línea de investigación en materia de entidades públicas, esta edición del Informe introduce la presente contribución especial, cuyo propósito es aportar elementos de análisis sobre la relación entre el sistema político y la organización del sector público. La investigación se basa en la aspiración de gestión y representación política responsables y explora si pueden distinguirse diversos patrones de creación de instituciones públicas en cada una de las diferentes etapas de

la evolución democrática del país, así como el impacto de los partidos y sistemas de partidos sobre ese proceso.

La principal conclusión del estudio es que en Costa Rica, la instauración y la ampliación de la democracia fueron acompañadas por una importante expansión de la institucionalidad pública. En cuanto a la influencia de los partidos políticos en el diseño de esa institucionalidad, Liberación Nacional es el que ha dejado la mayor huella sobre la organización institucional del Estado en los últimos cincuenta años, aunque si se considera únicamente el período en que existió el bipartidismo (los últimos veinte años) no se reflejan diferencias significativas entre el PLN y el PUSC: ambas agrupaciones han sido igualmente activas en la creación de entidades públicas. El estudio señala también que el control del Ejecutivo y del Legislativo no es una condición que determine que un partido político sea más activo en la promoción de nuevas entidades. Por el contrario, es en períodos en que ningún partido tiene mayoría en el Congreso cuando la creación de instituciones públicas tiende a acelerarse.

### Régimen político y desarrollo institucional del Estado costarricense

El desarrollo institucional del Estado y la democratización del régimen político están estrechamente ligados en Costa Rica. Durante la larga transición a la democracia que experimentó el

país entre el último cuarto del siglo XIX y 1975, el Estado costarricense pasó por cambios fundamentales. En términos generales, puede decirse que a más democracia, más institucionalidad pública.

La *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* presentó en el año 2001 una interpretación de la historia de la democracia nacional que distingue cinco fases (Proyecto Estado de la Nación, 2001)<sup>1</sup>. En la presente sección se adapta esa periodización histórica como punto de partida para la identificación de patrones diferenciados en la conformación institucional del Estado costarricense. En términos resumidos, las fases del desarrollo democrático son las siguientes:

- **Régimen republicano (1821-1888):** esta fase dio inicio a la vida independiente, en la cual, paulatinamente, las condiciones políticas fueron dando origen a un régimen republicano. Se adoptó la separación en tres Poderes y se alcanzó la condición de república soberana e independiente. El régimen se caracterizó por ser autoritario, inestable y con muy incipientes instituciones del estado de derecho. Fue acompañado por el desarrollo y consolidación exitosa de una economía agroexportadora basada en la exportación de café.
- **Liberalización del régimen republicano (1889-1918):** se caracteriza por la instauración de la supremacía

civil en el gobierno, la preeminencia del Estado sobre la Iglesia y la aceptación de las elecciones como el mecanismo válido para acceder al poder político. En este período el régimen político se abrió a la competencia política, aunque sin garantías democráticas. Se sentaron las bases institucionales para el funcionamiento del estado de derecho.

- **Inclusión política (1919-1948):** la tónica de esta fase es la intensificación de la competencia política, mediante la inclusión de nuevos actores sociales y políticos como fuerzas relevantes en el sistema. Surgieron la sociedad civil organizada y los primeros partidos políticos modernos.
- **Instauración democrática (1949-1975):** empezó con la promulgación de reformas políticas e institucionales en el marco de la Constitución Política de 1949. En este período, el régimen político costarricense fue cumpliendo progresivamente con los requisitos para el funcionamiento de un régimen democrático. Sin embargo, subsistió una exclusión autoritaria con rango constitucional que impedía a partidos “antidemocráticos” participar en procesos electorales. Se produjo la expansión del sufragio y la evolución institucional del sistema electoral.
- **Ampliación democrática (1976-2004):** el país alcanza la estabilidad democrática, producto del afianzamiento de un Estado democrático y social de derecho, mediante el fortalecimiento del respeto y la protección de los derechos ciudadanos y la sujeción del poder político a la Constitución y las leyes. En los últimos años se ha logrado una ampliación de los derechos políticos, civiles, sociales y ambientales, así como notables mejorías en la rendición de cuentas.

Como es obvio, estas fases de la historia de la democracia tienen distintas duraciones. Si no se toma en cuenta

esta circunstancia, el análisis de las tendencias en el desarrollo institucional del Estado puede arrojar resultados engañosos. Por ejemplo, puede ser que en una época histórica se hayan creado más instituciones que en el resto, pero no en virtud de un mayor activismo, sino porque se trató de una fase más prolongada. Por ello es necesaria una unidad de medida que permita comparar diferentes épocas, usando un mismo parámetro. En este caso se utilizó el promedio de entidades públicas establecidas anualmente en una época determinada, que resulta del cociente entre el total de instituciones creadas en una fase histórica y el número de años que abarca dicha fase<sup>2</sup>.

En Costa Rica existe una relación directa entre la instauración y posterior ampliación de la democracia y el desarrollo institucional del Estado. El ritmo de fundación de entidades resulta ser progresivo. En el primer período (régimen republicano) es cuando emergen menos instituciones, pese a ser el más largo. En esta fase se creó, en promedio, menos de una institución pública por año. Entre tanto, fue en la última etapa -la de ampliación democrática- cuando se crearon más instituciones: 6 por año (cuadro 5.16). Por cada entidad creada en la fase de instauración democrática, emergieron dos en el período de ampliación democrática. La asociación directa entre democracia y desarrollo institucional es una observación fáctica y no causal. Lo que se afirma es que existe coincidencia en el tiempo, no que la

democracia causó el desarrollo de las instituciones. Aunque esta hipótesis no puede descartarse, es obvio que están implicados otros factores, como el aumento poblacional y la creciente complejidad y tamaño de la economía.

Con el fin de conocer qué tipo de entidades conformaban el Estado costarricense en los diferentes períodos históricos estudiados, en el cuadro 5.17 se resumen algunos rasgos característicos del desarrollo institucional en el país, por período. No se pretende ser exhaustivos, sino más bien indicativos sobre el tipo de organización de la institucionalidad pública que se tenía al cierre de cada fase del desarrollo democrático nacional.

### Los partidos políticos y la institucionalidad pública

Los partidos políticos fueron actores principales en el desarrollo de la institucionalidad pública durante la transición a la democracia y, posteriormente, durante el funcionamiento de este sistema. Sus propuestas políticas incluyen la adopción de medidas de política pública que usualmente afectan la organización del Estado. En el caso costarricense, los partidos pueden impulsar la creación de instituciones mediante legislación. En la Asamblea Legislativa, la creación, reforma o liquidación de entidades públicas se hace mediante la aprobación de leyes; quien controle el Poder Ejecutivo puede utilizar decretos ejecutivos para legislar en el mismo sentido. Aunque los decretos

CUADRO 5.16

#### Entidades públicas creadas según período histórico

Período	Años de duración	Número de entidades	Entidades creadas por año
Régimen republicano (1821-1888)	67	41	0,6
Liberalización del régimen republicano (1889-1918)	29	29	1,0
Inclusión política (1919-1948)	29	34	1,2
Instauración democrática (1949-1975)	26	94	3,6
Ampliación democrática (1976-2004)	28	167	6,0

Fuente: Alfaro, 2005

CUADRO 5.17

**Algunos rasgos característicos en el desarrollo de la institucionalidad pública costarricense**

Periodo	Rasgos característicos
Régimen republicano (1821-1888)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se adopta la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El Estado se extiende territorialmente mediante la creación de municipalidades.</li> <li>■ Aparecen los primeros antecedentes ministeriales bajo la modalidad de carteras adscritas a Secretarías (Instrucción Pública, Gobernación, Hacienda, Culto y Agricultura)</li> <li>■ Las Secretarías agrupan en una sola entidad temas como Hacienda, Guerra y Marina, Gobernación, Policía, Justicia y Fomento.</li> <li>■ Orígenes de los colegios profesionales; Fábrica Nacional de Aguardiente; Oficina Central de Estadísticas y Contabilidad Nacional de Hacienda.</li> </ul>
Liberalización del régimen republicano (1889-1918)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La ampliación estatal continúa principalmente por la vía de la creación de municipalidades. Al cierre de este ciclo se contaba con 55 de los 81 gobiernos locales actuales.</li> <li>■ Nacen nuevas agrupaciones profesionales (farmacéuticos e ingenieros).</li> <li>■ Se construye el Teatro Nacional y se funda el Banco Internacional de Costa Rica (posteriormente Banco Nacional de Costa Rica).</li> </ul>
Inclusión política (1919-1948)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Buena parte de las carteras ascienden en escalafón institucional, pues pasan a ser Secretarías especializadas (Educación, Gobernación, Hacienda y Comercio, Obras Públicas).</li> <li>■ Aparecen las primeras instituciones autónomas (UCR, CCSS, PANI, Banco Nacional de Seguros).</li> <li>■ Se crea un número significativo de "entidades-antecedentes" (entidades que posteriormente son sustituidas por otras con mayor estatus y más potestades): Oficina de Migración, Junta de Aviación Civil y Servicio Nacional de Electricidad, entre otras.</li> <li>■ Surgen las entidades de promoción sectorial (Instituto de Defensa del Café) y el control presupuestario se traslada a la Asamblea Legislativa (Centro de Control, hoy en día convertido en la CGR).</li> </ul>
Instauración democrática (1949-1975)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un número significativo de las entidades actuales (al 2004) fueron creadas como tales en el período 1949-1975 o tienen un antecedente en esta fase.</li> <li>■ Aumenta el número de ministerios y se crea la Oficina de Planificación Nacional.</li> <li>■ Emergen nuevas instituciones autónomas (ICE, ICAA, INVU, IFAM, IMAS, RECOPE) y el sector descentralizado pasa a ejecutar la mayor parte del gasto público.</li> <li>■ Se presenta una mayor especificidad temática institucional para atender áreas como grupos poblacionales vulnerables, comercio exterior, ambiente, temas sociales, entre otros. Hay un mayor énfasis en materia de promoción cultural, encabezado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.</li> </ul>
Ampliación democrática (1976-2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se crean nuevos ministerios (MIVAH, COMEX, MIDEPLAN y MINAE, entre otros)</li> <li>■ El sector financiero es uno de los sectores en los que se crean más entidades públicas: sociedades administradoras de fondos de inversión y operadoras de pensiones complementarias.</li> <li>■ La creación de Consejos que atienden aspectos específicos que estaban en manos del MOPT es la tónica en el sector infraestructura: concesiones y vialidad.</li> <li>■ Aumenta la promoción sectorial y regional estatal: CONARROZ y JUDESUR.</li> <li>■ En el sector ambiental también se establece una importante cantidad de nuevas entidades.</li> <li>■ Se da énfasis a la promoción cultural: Compañía Lírica Nacional y Compañía Nacional de Danza, entre otros.</li> <li>■ Un grupo significativo de entidades sufre cambios en su naturaleza jurídica: INAMU, INEC y ARESEP.</li> </ul>

Fuente: Alfaro, 2005.

ejecutivos tienen un rango inferior a las leyes ordinarias, constituyen un medio legal, aunque jurídicamente débil, para amparar una nueva entidad pública. En este acápite, la relación entre partidos políticos e institucionalidad pública se examina tanto desde la perspectiva del sistema de partidos, como la de los partidos individualmente considerados.

Una primera pregunta sobre la influencia de los partidos políticos en el diseño de la institucionalidad pública

en el país es la siguiente: ¿cuántas entidades públicas han sido creadas por cada partido político en Costa Rica? Aunque parece una inquietud sencilla de responder, la verdad es que no lo es. Por una parte, es necesario establecer con precisión los criterios que permiten clasificar a una institución como responsabilidad de un partido político. Por otra parte, estas agrupaciones tienen distinta duración, algunas son efímeras y otras mantienen vigencia

a lo largo de prolongados períodos; además, en ocasiones los partidos forman coaliciones, lo que dificulta la asignación de responsabilidades por la creación de una entidad.

La regla seguida en este trabajo consiste en asignar a un partido la responsabilidad de todas aquellas instituciones creadas durante el o los períodos en que controló al Poder Ejecutivo. Si bien es cierto que esta regla no logra discriminar situaciones en las que un partido

contrario tuvo mayoría parlamentaria, o bien nadie controló el Legislativo, lo cierto es que la influencia del Ejecutivo es siempre decisiva para la creación de una entidad. Esta influencia puede ser “proactiva”, promoviendo apoyo parlamentario en favor de su iniciativa, o reactiva, mediante la aplicación del poder de veto. Revertir un veto presidencial no es sencillo para la Asamblea Legislativa -requiere dos terceras partes de los votos-, por lo que puede decirse que (casi) toda entidad pública creada durante un período de gobierno cuenta, cuando menos, con la anuencia del Poder Ejecutivo, si no con su apoyo. Finalmente, para tener una unidad de medida que permita la comparación entre partidos con duraciones diversas se utilizó el promedio de nuevas instituciones por año de control del Poder Ejecutivo, que es el cociente entre el total de entidades creadas durante todos los períodos en los que un partido controló el Ejecutivo y el número de años que duró ese control.

En términos absolutos (número de instituciones), es indudable que el Partido Liberación Nacional es el principal impulsor de la institucionalidad pública en Costa Rica. Esta agrupación es responsable de la creación de casi la mitad de las entidades públicas fundadas desde 1889 (cuando inicia la época de las primeras manifestaciones partidarias en Costa Rica)<sup>3</sup>. Le sigue en un distante segundo lugar el Partido Unidad Social Cristiana (18,6%), y bastante más atrás la Coalición Unidad (5,6%) y el Partido Unificación Nacional (5,2%).

Esta primacía se mantiene, aunque más atenuada, al considerar el hecho de que, si bien a partir de la Guerra Civil de 1948 el sistema de Costa Rica tiende a ser bipolar, el bipartidismo es un hecho relativamente reciente, surgido a mediados de la década de los ochenta (Rovira, 2001)<sup>4</sup>. Mientras el polo electoral representado por el PLN se mantiene constante desde mediados del siglo XX, en el polo de “la oposición” hay una sucesión de partidos durante este período. Si se suman los partidos en los que el calderonismo es la corriente política dominante (Republicano Nacional,

Unificación, Coalición Unidad y PUSC), este polo opositor es responsable del 34% de las entidades públicas creadas desde 1889 (cuadro 5.18).

En el período en que el sistema de partidos era bipolar pero no bipartidista (1953-1986) la diferencia entre el PLN y la oposición fue importante: 1,5 entidades públicas más creadas por año de control del Ejecutivo. Una vez instaurado el bipartidismo, a partir de 1986, esta diferencia se amplió. En los ocho años de control liberacionista se crearon 66 entidades públicas (8,3 por año), en comparación con 57 entidades que son responsabilidad del PUSC (5,7 por año) (cuadros 5.19 y 5.20). Desde otra perspectiva, como se mencionó en el Décimo Informe, el activismo en la creación de entidades pública se ha acelerado durante la época actual, en la que el país ha adoptado una estrategia de apertura comercial y promoción de exportaciones.

Cuando se examina los partidos políticos por separado (no el sistema de partidos), la situación cambia de manera

notable. Aunque no cabe duda de que la Junta Fundadora de la Segunda República no fue un partido político, se incluye en el registro con un criterio meramente analítico, dada la importancia que tiene en el diseño del sector público, pues creó un promedio de 12 entidades por año. Esta cifra resulta sumamente elevada, incomparable con cualquier agrupación política, y denota la intención de reformar el Estado costarricense que animó a los vencedores de la guerra civil de 1948.

El partido político que sigue a la Junta Fundadora creó 6 entidades por año. Ese partido, contrario a lo esperado, no es el PLN sino el PUSC, un partido de relativamente reciente creación. Este es el más activista creador de entidades públicas durante los períodos en que ha sido gobierno (cinco administraciones de gobierno menos que el PLN). ¿Por qué este resultado, si el PLN es el principal responsable de la institucionalidad pública existente en Costa Rica? La explicación reside en el hecho de que el impulso creacionista ha sido irregular en Liberación Nacional. En el PLN han

CUADRO 5.18

**Entidades creadas según años de existencia de los partidos políticos**

Partido político <sup>a/</sup>	Años de existencia	Cantidad de entidades <sup>b/</sup>	Porcentaje
Liberación Nacional (1951-2004)	53	150	49,0
Unidad Social Cristiana (1983-2004)	21	57	18,6
Coalición Unidad (1976-1983)	7	17	5,6
Unificación Nacional (1966-1978)	12	16	5,2
Republicano Nacional (1936-1948, 1958-1962)	16	15	4,9
Unión Nacional (1949-1962)	13	12	3,9
Republicano (1897-1917, 1924-1928)	24	19	6,2
Unión Nacional (1901-1917, 1928-1932)	20	13	4,2
Constitucional (1919-1924)	5	3	1,0
Constitucional Democrático (1889-1894)	5	2	0,7
Civil (1893-1913)	20	2	0,7
Total		306	100,0

a/ Para todos los partidos políticos se contempla como fecha de creación el año en que se fundó. En los casos del Partido Republicano y el Partido Unión Nacional el golpe de Estado de 1917 interrumpió la vida partidaria, la cual se recobró posteriormente participando en elecciones. En lo que respecta a Unión Nacional, a pesar de que no participó en las elecciones de 1953, sí apoyó al Partido Demócrata. La participación electoral del Partido Republicano Nacional se interrumpió entre 1948 y 1958, debido al exilio de Calderón Guardia (su principal líder); sin embargo, esa situación no impidió su beligerancia política, tal como se constata en el respaldo brindado al Partido Demócrata en la elección de 1953 (Salazar y Salazar, 1991) y en las candidaturas de Calderón Guardia a diputado por el Partido Unión Nacional (1958) y a presidente (1962).

b/ Se excluyen del conteo total las 41 entidades creadas en el régimen republicano y 18 que emergieron en momentos en que estaba al mando la Junta Fundadora de la Segunda República.

Fuente: Alfaro, 2005.

existido dos administraciones “creacionistas” (Figueres Ferrer, principalmente la de 1970-1974, y Figueres Olsen, de 1994-1998) pero las restantes cinco no tanto. Por el contrario, las tres administraciones socialcristianas resultaron, sin excepción, activistas en la creación de instituciones públicas. De manera que, el que un partido político cuente con mayor número de administraciones no significa que durante éstas se hayan creado más entidades. De hecho, un par de agrupaciones políticas (Coalición Unidad y Unificación Nacional) fundaron en una sola administración 16 y 17 entidades, respectivamente, una cifra muy superior a las de otros partidos políticos (cuadro 5.21).

### Tipos de instituciones fundadas por los partidos políticos

Entre los partidos existe una cierta especialización en la creación de instituciones públicas. El PLN ha fundado más empresas públicas (casi seis veces más), órganos del Gobierno Central, órganos adscritos, entidades públicas particulares y más del doble de entidades pertenecientes al sector descentralizado institucional que el resto de los partidos. Su interés está puesto en ensanchar el sector público en lo que constituiría una especie de “núcleo central institucional” (empresas públicas, Gobierno Central e instituciones descentralizadas) que produce servicios más universales para la población. A su vez, los partidos de oposición de raigambre calderonista han creado más entidades públicas no estatales y del sector descentralizado territorial (principalmente municipalidades). De esta forma, la oposición ha buscado ampliar el panorama institucional en lo que podría denominarse la “periferia” estatal, es decir, las entidades públicas no estatales y el sector descentralizado territorial (municipalidades). El tipo de entidad en el que ambos partidos muestran un comportamiento “creacionista” muy semejante corresponde a órganos adscritos, es decir, aquellas entidades que cubren sectores o áreas de acción que han quedado al descubierto y que reflejan la especificidad de las demandas que se ejercen sobre la acción estatal (cuadro 5.22).

CUADRO 5.19

#### Entidades creadas según número de años en los que el PLN y la oposición controlan el Poder Ejecutivo. 1953-1986

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Entidades	Entidades públicas por año
Liberación Nacional (1953-1958, 1962-1966, 1970-1978, 1982-1986)	17	84	4,9
Oposición a Liberación Nacional (1958-1962, 1966-1970, 1978-1982)	12	41	3,4

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.20

#### Entidades creadas según número de años en los que el PLN y el PUSC controlan el Poder Ejecutivo. 1986-2004

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Entidades	Entidades públicas por año
Liberación Nacional (1986-1990, 1994-1998)	8	66	8,3
Unidad Social Cristiana (1990-1994, 1998-2004)	10	57	5,7

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.21

#### Entidades creadas según número de años en los que los partidos políticos controlan el Poder Ejecutivo. 1890-2004

Partido político <sup>a/</sup>	Años de control	Entidades	Entidades públicas por año
Civil (1894-1902)	8	2	0,3
Constitucional Democrático (1890-1894)	4	2	0,5
Constitucional (1920-1924)	4	3	0,8
Unión Nacional (1902-1910, 1928-1932)	12	13	1,1
Republicano Nacional (1936-1948)	12	15	1,3
Unión Nacional (1949-1953, 1958-1962)	8	12	1,5
Republicano (1910-1917, 1924-1928)	11	19	1,7
Unificación Nacional (1966-1970)	4	16	4,0
Coalición Unidad (1978-1982)	4	17	4,3
Liberación Nacional (1953-1958, 1962-1966, 1970-1978, 1982-1990, 1994-1998) <sup>b/</sup>	29	150	5,2
Unidad Social Cristiana (1990-1994, 1998-2004)	10	57	5,7
Junta Fundadora de la Segunda República (1948-1949)	1,5	18	12,0

a/ Se excluyen del conteo las 41 entidades creadas en el régimen republicano.

b/ En el caso del período gubernamental 1953-1958 se contabilizan cinco años de duración y no cuatro, como sucede con los restantes.

Fuente: Alfaro, 2005.

### La ausencia de mayorías parlamentarias favorece la creación de entidades públicas

En un régimen presidencialista cabría esperar que, cuando un partido controla tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, le resulte más sencillo impulsar la creación de instituciones, si ello forma parte de su programa de gobierno. Esto por cuanto es más factible la armonización de criterios entre dos poderes de Estado independientes entre sí. El examen de la experiencia costarricense arroja, en este sentido, un resultado sorprendente: la creación de entidades públicas se acelera cuando el partido que controla el Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria y, más aún, cuando en el Congreso no existe ningún partido con mayoría legislativa. En estas circunstancias se han creado poco más de 6 entidades por año. Esto quiere decir que, aunque se haya asignado la responsabilidad última de la creación de una entidad pública a un partido en particular, lo cierto es que buena parte de las instituciones son producto de acuerdos interpartidarios (cuadro 5.23).

### Iniciativa de creación de entidades públicas

Como último ejercicio de esta investigación se exploró, para aquellas instituciones que se fundaron por ley en el período 1950-2004, a qué actor político (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo) se le atribuye la iniciativa de creación. Los datos apuntan a que se dio un cambio en la procedencia de la iniciativa entre las fases analizadas. En la época de instauración democrática (1949-1975) la mayor parte de las iniciativas de ley (45 de las 83 entidades creadas) provenía del Poder Legislativo; en segunda instancia se ubican las 38 iniciativas de ley del Ejecutivo. Por el contrario, en el período de ampliación democrática (1976-2004) 79 de los 151 proyectos que dieron paso a nuevas instituciones se originaron en el Poder Ejecutivo, frente a 72 del Poder Legislativo.

En 27 casos no se tiene registrada la iniciativa, pues se trata de entidades que fueron creadas por decreto ejecutivo, la mayoría de las cuales (16) pertenece al período de estabilidad democrática

CUADRO 5.22

#### Naturaleza jurídica de las entidades creadas por el PLN y la oposición. 1949-2004

Naturaleza jurídica <sup>a/</sup>	Oposición al PLN <sup>b/</sup>	PLN	Total
Empresas públicas	3	17	20
Entidades públicas no estatales	19	18	37
Gobierno Central	2	5	7
Órganos adscritos	43	55	98
Entidades públicas particulares	10	17	27
Poderes	1		1
Sector descentralizado institucional	12	29	41
Sector descentralizado territorial	12	9	21
Total	102	150	252

a/ Empresas públicas: entidades públicas constituidas en sociedades anónimas estatales. Entidades públicas no estatales: colegios profesionales y otras entidades que señala la ley. Gobierno Central: incluye los ministerios y la Procuraduría General de la República. Órganos adscritos: entidades adscritas y dependencias de los ministerios. Entidades públicas "particulares": programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros. Poderes: abarca los tres poderes de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, como órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, y el TSE. Sector descentralizado institucional: instituciones autónomas y semiautónomas y sus dependencias, así como órganos públicos estatales. Sector descentralizado territorial: comprende las 81 municipalidades del país y sus órganos adscritos. Para un listado con el detalle de las entidades para cada categoría de naturaleza jurídica, véase Alfaro, 2004, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

b/ Incluye las entidades creadas en la administración de Otilio Ulate Blanco (1949-1953).

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.23

#### Entidades creadas según número de años en los que los partidos políticos controlan la Asamblea Legislativa. 1953-2004

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Entidades	Entidades públicas por año
Sin mayoría (1958-1962, 1974-1982, 1994-2004) <sup>a/</sup>	22	142	6,5
Unidad Social Cristiana (1990-1994)	4	16	4,0
Liberación Nacional (1953-1958, 1962-1974, 1982-1990)	24	90	3,8

<sup>a/</sup> Entre 1953 y 1962 el número de diputados era de 45, por lo que la mayoría simple era de 23 legisladores.

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.24

#### Entidades públicas creadas por ley según iniciativa. 1953-2004

Iniciativa de creación	Instauración democrática (1949-1975)	Ampliación democrática (1976-2004)	Total <sup>a/</sup>
Poder Ejecutivo	38	79	117
Poder Legislativo	45	72	117
Total	83	151	234

a/ Del conteo total se excluyen 27 casos de entidades creadas por decreto ejecutivo y 104 que se fundaron antes de 1950, de las cuales no se tiene registro de la iniciativa; es decir, 131 entidades excluidas en total.

Fuente: Alfaro, 2005.

(1976-2004). Además, no se cuenta con información sobre iniciativas de ley para un total de 104 entidades públicas fundamentalmente, para aquellas que se establecieron en momentos en que no se llevaban registros de esa información, como en el caso de los períodos de régimen republicano (1821-1888) y el de liberalización del régimen republicano (1889-1918).

**La coordinación de esta sección** estuvo a cargo de Ronald Alfaro.

**Se prepararon para la sección los siguientes insumos:** Base de datos de entidades públicas y la ponencia “Partidos políticos y el diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica”, de Ronald Alfaro.

**Colaboró como asistente de investigación** Alonso Ramírez.

**Un agradecimiento especial** a Juany Guzmán, Jorge Vargas, Steffan Gómez, Charles-André Goulet, Elaine White y Constantino Urcuyo por sus comentarios sobre el aporte.

**La edición técnica** la realizaron Marcela Román y Jorge Vargas.

**La revisión y corrección de cifras** estuvo a cargo de Enrique González y Elisa Sánchez.

## NOTAS

**1** Para un mayor detalle sobre esta clasificación consúltese el tomo 1 de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

**2** No hay que perder de vista que se trata del recuento de las entidades públicas aún existentes en el 2004 (y algunas pocas no existentes, 18 en total), y no de la totalidad de entidades desde un punto de vista histórico.

**3** Se toma 1889 como punto de partida, en vista de que a partir de esa fecha las elecciones, y por ende la competencia entre partidos, se convierten en el mecanismo válido para acceder al poder. Antes de 1889 los golpes de

Estado y los cambios constitucionales fueron los recursos utilizados para hacerse del poder (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

**4** Durante el período 1953-1986, la oposición a Liberación Nacional no logró articular un partido político permanente, a pesar de que en tres oportunidades participó unida y ganó las elecciones presidenciales (aunque no siempre las legislativas). Sin embargo, antes de la fundación del Partido Unidad Social Cristiana estas coaliciones electorales se desarticulaban rápidamente, e incluso desaparecía(n) la(s) agrupación(es), lo que obligaba a recomponer las fuerzas políticas y las alianzas con cierta regularidad.

