



## **UNDÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

### **Informe final**

### **Partidos políticos y el diseño de la Institucionalidad pública en Costa Rica**

**Investigador:  
Ronald Alfaro Redondo**

**Asistente:  
Alonso Ramírez Cover**



La presente investigación busca darle continuidad a la línea de trabajo en materia de institucionalidad pública y su vinculación con el desarrollo humano inaugurada en el X Informe.

En esta oportunidad se pretende aportar elementos de carácter analítico que complementen la información principalmente de índole descriptiva incluida en el Capítulo Fortalecimiento de la Democracia el año anterior. Por tal razón, el énfasis de investigación busca determinar la influencia que los partidos políticos tienen en el diseño de las instituciones públicas estatales.

En la ponencia anterior se dijo cuántas entidades públicas existían 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 esta ocasión se pretenden aportar elementos en la línea de quiénes (administraciones gubernamentales y partidos políticos) crearon dichas instituciones y principalmente en qué contexto político fueron creadas.

### **Apartado metodológico**

Por todos es conocido que los enfoques económicos, fiscales, administrativos y jurídicos han acaparado la mayor parte de la discusión sobre reforma del Estado, concentrándose en aspectos como su tamaño, funcionalidad y viabilidad. Sin embargo, poco se discute acerca de qué actores políticos en cada contexto en particular le han dado tal carácter al Estado, bajo qué condiciones políticas y cuáles son sus principales tendencias.

Por tal razón el presente trabajo enfatiza en la función de los partidos políticos como “diseñadores y productores” del andamiaje institucional estatal en Costa Rica, ya sea desde su posición de control del Poder Ejecutivo o, como también sucede, desde su posición en el Congreso (con participación individual o en alianza con otras agrupaciones) mediante el trámite parlamentario cotidiano.

Reconociendo el hecho de que el diseño y rediseño del Estado es un asunto principalmente de índole político, la ponencia busca discernir relaciones entre un determinado tipo de partido político y la génesis institucional pública. El trabajo se divide en dos grandes apartados, el primero de carácter descriptivo y el segundo enfatiza en el componente comparativo.

El análisis de la información está basado en la periodización histórica de la transición hacia la democracia en Costa Rica construida para la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia en el año 2001 (Proyecto Estado de la Nación, 2001)

Dicha periodización así como sus principales características comprende los siguientes ciclos históricos<sup>1</sup>:

- 1. Régimen Republicano (1821-1888):** esta fase da inicio a la vida independiente en el cual, paulatinamente las condiciones políticas fueron

---

<sup>1</sup> Para un mayor detalle sobre esta clasificación véase Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la Democracia (2001), primer tomo.

dando origen a un régimen republicano. Asimismo, se adopta la separación en tres Poderes y se alcanza la condición de república soberana e independiente. El régimen se caracterizó por ser autoritario y el Estado de derecho era incipiente. Se ve acompañado con el desarrollo y consolidación exitosa de una economía agroexportadora basada en la exportación de café.

- 2. Liberalización del régimen republicano (1889-1918):** Se caracteriza por la supremacía del Estado sobre la Iglesia, la instauración de la supremacía civil en el gobierno, la generalización de las elecciones como el mecanismo válido para acceder al poder político y una mayor intensidad y en la competencia política. Se sentaron las bases institucionales para el funcionamiento del Estado de derecho.
- 3. Inclusión política (1919-1948):** la tónica de esta fase fue la inclusión de nuevos actores sociales y políticos con fuerzas relevante en el sistema político costarricense. Se da el surgimiento de la sociedad civil organizada y de los primeros partidos políticos modernos.
- 4. Instauración democrática (1949-1975):** arranca 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 presenta la expansión del sufragio y la evolución institucional del sistema electoral.
- 5. Estabilidad democrática (1976-2004):** el país alcanza la estabilidad democrática producto del afianzamiento de un Estado democrático y social de derecho en Costa Rica, mediante el fortalecimiento del respeto y la protección de los derechos ciudadanos y la sujeción del poder político a la Constitución y las leyes.

Antes de entrar a analizar qué tipo de Estado tenemos actualmente, vale la pena repasar aunque sea de manera somera, las principales características de la institucionalidad pública que antecede a la vigente. Sobre este tema es necesaria primero una aclaración. El punto de partida son las entidades existentes al 2004 y su evolución en el tiempo (cambios, transformaciones y desapariciones) y no un recuento de las instituciones públicas que fueron creadas en cada periodo histórico (lo cual constituye en sí mismo un trabajo de investigación).

Lo anterior es necesario explicitarlo porque se podría pensar que el trabajo no abarca a un grupo considerable de entidades públicas y el contexto político en el que éstas emergen. Sin embargo recuérdese que lo que se hace es investigar los antecedentes de las instituciones existentes, no de aquéllas que alguna vez existieron y que posteriormente desaparecieron. De ahí que cuando se periodiza o se caracteriza la evolución institucional, eso no significa que determinadas entidades no existieran anteriormente, lo que sucede es que en

el caso de que existieran (como buena parte de ellas), su naturaleza jurídica era significativamente diferente a la actual.

En un afán por contextualizar históricamente la discusión sobre transformaciones en la institucionalidad pública, enseguida se detallan algunos rasgos característicos de su desarrollo.

### **1. Algunos rasgos característicos del desarrollo institucional histórico del Estado Costarricense**

Partiendo de las entidades públicas existentes al 2004, interesa saber qué tipo de entidades conformaban el Estado costarricense en los diferentes periodos históricos. Con ese fin, en la siguiente tabla se resumen algunos rasgos característicos del desarrollo institucional en el país, que no pretenden ser exhaustivos sino meramente indicativos acerca de qué tipo de instituciones teníamos al cierre de cada fase.

Tabla 1

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 existentes agrupaban en una sola entidad temas como Hacienda, Guerra y Marina; y 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 (CGR).</li> </ul>
Liberalización del régimen republicano (1888-1918)	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Continúa fuertemente la ampliación estatal 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>? Surgen el Teatro Nacional y el Banco Internacional de Costa Rica (posteriormente Banco Nacional de Costa Rica).</li> </ul>

<p>Inclusión Polítca (1919-1948)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Periodo de mayor activismo en lo que a emergencia de entidades publicas se refiere.</li> <li>? Buena parte de las Carteras ascienden en escalafón institucional pues pasan a ser Secretarías (Educación, Gobernación, Hacienda y Comercio, Obras Públicas)</li> <li>? Aparición de 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 [CGR])</li> </ul>
<p>Instauración democrática (1949-1975)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Un número significativo de las entidades actuales (al 2004) ya existían como tales en 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)</li> <li>? Se presenta una mayor especificidad temática institucional que atiende temas como grupos poblacionales vulnerables, comercio exterior, ambiente, temas sociales, entre otros.</li> <li>? Mayor énfasis en materia de promoción cultural encabezado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.</li> </ul>
<p>Estabilidad Democrática (1976-2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? No todas las entidades creadas en este periodo son estrictamente nuevas, pues contaban con algún antecedente conocido que experimentó un fortalecimiento.</li> <li>? Se crean nuevos Ministerios (MIVAH, COMEX, MIDEPLAN y MINAE entre otros)</li> <li>? El sector financiero fue uno de los sectores en los que se crearon 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 fue la tónica en el sector Infraestructura: Concesiones y Viabilidad.</li> <li>? Aumenta la promoción sectorial y regional estatal: CONARROZ y JUDESUR.</li> <li>? El sector ambiental también experimentó la creación de una importante cantidad de entidades.</li> <li>? Se da énfasis a la promoción cultural: Compañía Lírica Nacional y Compañía Nacional de Danza entre otros.</li> <li>? Un grupo importante de entidades estuvo sujeto a cambios significativos en su naturaleza jurídica que modificaron su condición anterior: INAMU, INEC y ARESEP.</li> </ul>

Fuente: Alfaro, 2005.

## **2. Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública: análisis descriptivo**

### **2.1 Entidades públicas y periodización política**

Si se clasifica a las entidades públicas creadas entre 1821 y 2004 siguiendo la periodización política apuntada anteriormente, se obtienen los siguientes resultados (ver cuadro 1):

- ✍ 16 de las 21 *empresas públicas* fueron creadas en el período de *Estabilidad democrática (1976-2004)*;
- ✍ La mayor parte de las *entidades públicas no estatales* emergieron en el período de *instauración democrática (1949-1975)* así como en el ciclo de *Estabilidad democrática (1976-2004)*, 17 y 21 casos en ambos periodos.
- ✍ En cuanto a los *órganos adscritos*, más de la mitad (70 de 105) nacieron durante los años de *Estabilidad democrática (1976-2004)*;
- ✍ El comportamiento fundacional del *sector descentralizado institucional* resulta ser algo semejante en los dos últimos períodos históricos (19 y 24 entidades creadas en cada período);
- ✍ Por el contrario, el mayor número de entidades del *sector descentralizado territorial* fueron creaciones de los períodos *Régimen republicano (1821-1888)* y *Liberalización del régimen republicano (1889-1918)*, 30 y 25 casos respectivamente;
- ✍ La categoría *entidades públicas particulares* (que agrupa a fondos y programas), es principalmente un tipo de entidad creada en el período de *Estabilidad democrática (1976-2004)*, ya que de los 28 casos registrados, 24 nacieron en dicho período,
- ✍ Finalmente, las entidades pertenecientes a la categoría *gobierno central*, muestran un comportamiento germinal numéricamente hablando, concentrado principalmente en el periodo de *inclusión política (1919-1948)* y en el ciclo de *Estabilidad democrática (1976-2004)*, 8 y 5 casos respectivamente, y en menor cantidad en las fases restantes.

**Cuadro 1**  
**Naturaleza jurídica de las entidades públicas según período histórico**  
**1821-2004**

NATURALEZA JURÍDICA <sup>a/</sup>	PERIODO					Total general
	Régimen Republicano (1821-1888)	Liberalización del régimen republicano (1889-1918)	Inclusión política (1919-1948)	Instauración democrática (1949-1975)	Estabilidad democrática (1976-2004)	
Empresas Públicas			1	4	16	21
Entidades Públicas no Estatales	1	1	4	17	21	44
Gobierno Central	3	1	8	2	5	19
Órganos Adscritos	1	1	3	30	70	105
Entidades públicas particulares				4	24	28
Poderes	3		1	1	1	6
Sector Descentralizado Institucional	3	1	7	19	24	54
Sector Descentralizado Territorial	30	25	10	17	6	88
<b>Total general</b>	<b>41</b>	<b>29</b>	<b>34</b>	<b>94</b>	<b>167</b>	<b>365</b>

<sup>a/</sup> Poderes: incluye 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. Gobierno Central: incluye los ministerios y la Procuraduría General de la República. Empresas públicas: entidades públicas constituidas en sociedades anónimas estatales. Sector descentralizado institucional: abarca las 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. Entidades públicas no estatales: incluye colegios profesionales y otras entidades que señala la ley. Órganos adscritos: abarca entidades adscritas y dependencias de los ministerios. Entidades públicas "particulares": programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros. Para un listado con el detalle de las entidades para cada categoría de naturaleza jurídica, véase Alfaro, 2005, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Alfaro, 2005.

## 2.2 Partidos políticos, control del Ejecutivo y creación de entidades públicas

Desde un punto de vista estrictamente descriptivo, si se cruza la información del partido político que controlaba el Poder Ejecutivo en el momento en el que se crean las entidades públicas y su periodización (tomando en cuenta que se excluyen aquellos casos en los que el control del Ejecutivo no residía en una agrupación política partidaria), se identifican los siguientes patrones (ver cuadro 2).

De un total de 324 entidades públicas creadas en un período en el que el Poder Ejecutivo era controlado por una agrupación política (a partir de 1889), 150 de ellas (un 46%) emergieron durante administraciones gubernamentales lideradas por el Partido Liberación Nacional.

De las 150 entidades fundadas en administraciones liberacionistas, 57 de ellas nacen en el período de *instauración democrática* (1949-1975) y 93 en la fase de *estabilidad democrática* (1976-2004). Por cada 3 entidades del periodo de *estabilidad* hay dos de la fase de *instauración democrática*.

Le siguen en orden de importancia con 57 casos, aquellas entidades que emergieron durante gobiernos de la Unidad Social Cristiana, todas ellas en el periodo de *estabilidad democrática*.

En los 18 meses en los que gobernó la Junta Fundadora de la Segunda República, ésta originó 18 entidades públicas, en promedio una por mes. Mientras que durante los gobiernos del Partido Republicano se crearon 19.

El gobierno de la Coalición Unidad dio paso a 17 entidades. Por su parte, las tres administraciones del Partido Unión Nacional crearon un total de 13 instituciones. Las administraciones gubernamentales encabezadas por el Republicano Nacional 15, Unificación Nacional creó 16 entidades y Unión Nacional 12 (en dos administraciones).

## **Cuadro 2**

**Partido político que controla el Poder Ejecutivo en momentos en que se crean entidades públicas según período histórico 1889-2004 <sup>a/</sup>**

PARTIDO POLITICO	PERIODO				Total general
	Liberalización del régimen republicano (1889-1918)	Inclusión política (1919-1948)	Instauración democrática (1949-1975)	Estabilidad democrática (1976-2004)	
Partido Constitucional Democrático (1890-94)	2				2
Partido Civil (1894-1902)	2				2
Partido Unión Nacional (1902-10; 1928-32)	9	4			13
Partido Republicano (1910-17; 1924-28)	16	3			19
Partido Constitucional (1920-1924)		3			3
Partido Republicano Nacional (1936-48)		15			15
Junta Fundadora de			18		18



la Segunda República <sup>b/</sup> (1948-49)					
Liberación Nacional (1953-58; 1962-66; 1970-78; 1982-90; 1994-98)			57	93	150
Unión Nacional (1949-53; 1958-62)			12		12
Unificación Nacional (1966-70)			16		16
Coalición Unidad (1978-82)				17	17
Unidad Social Cristiana (1990-94; 1998-2004)				57	57
Total general	29	34	94	167	324

<sup>a/</sup> Se excluyeron del total de entidades 41 casos cuyo origen se remonta al *Régimen Republicano (1821-1888)* que como bien es sabido, no existían partidos políticos en el país.

<sup>b/</sup> A pesar que la Junta Fundadora creó entidades públicas en el año 1948, se optó por contabilizarlas en el período de *instauración democrática (1949-1975)*, dada la trascendencia que dichas entidades tuvieron al sentar las bases del desarrollo institucional posterior.

Fuente: Alfaro, 2005.

### 1.3 Partidos políticos, control del Legislativo y creación de entidades públicas

Al relacionar las variables de qué agrupación política controlaba el Poder Legislativo y su periodización, se llega a la conclusión de que la creación de entidades públicas en el país, desde 1953 hasta el 2004, ha pasado históricamente por la negociación política en el Congreso. De 248 entidades, un total de 142 (el 57%) han sido creadas en períodos históricos en los que ningún partido político cuenta con mayoría simple (29 legisladores) en el Congreso<sup>2</sup>.

Sobresalen de estas 142, 128 entidades creadas en el período de *estabilidad democrática (1976-2004)* y 14 en la fase de *instauración democrática (1949-1975)*.

El Partido Liberación Nacional controló el Congreso en 6 de las 13 administraciones desde 1953. En esas 6 oportunidades, se crearon 90 entidades públicas. De estas 90, una tercera parte (30 casos) son *órganos adscritos*, 16 son *entidades públicas no estatales*, 15 pertenecen al *sector descentralizado institucional*, 13 del sector descentralizado territorial, 7 *entidades públicas particulares*, 5 de *Gobierno Central* y 4 *empresas públicas*. De cada 3 entidades creadas una de esas fue un órgano adscrito.

Siguiendo con lo anterior, el PLN fundó más entidades durante la fase de *instauración democrática (1949-1975)*, con un total de 67 casos, que durante el

<sup>2</sup> Entre 1953 y 1962 el número de diputados era de 45, por lo que la mayoría simple era de 23 legisladores.

ciclo de *Estabilidad democrática (1976-2004)*, cifra que llega a únicamente 23 (menos de la mitad).

En la única ocasión en la que el PUSC obtuvo mayoría parlamentaria (1990-94) durante el período de *estabilidad democrática (1976-2004)*, surgieron 16 entidades, entre las que resaltan 5 *entidades públicas particulares* y 4 *órganos adscritos*.

Sumando las entidades que surgen en contextos de control del PUSC y el PLN (en las que poseían mayoría parlamentaria) se contabilizan 106, 36 menos que los casos de fases sin mayoría legislativa.

### Cuadro 3

Partido político que controla el Poder Legislativo en momentos en que se crean entidades públicas según período histórico 1953-2004

CONTROL DEL LEGISLATIVO	PERIODO		
	Instauración democrática (1949-1975) <sup>a/</sup>	Estabilidad democrática (1976-2004)	Total general
Liberación Nacional (1953-58; 1962-74; 1982-90)	67	23	90
Sin mayoría (1958-62, 1974-82; 1994-2004)	14	128	142
Unidad Social Cristiana (1990-94)		16	16
Total general	81	167	248

<sup>a/</sup> Se excluyen del conteo del período de *instauración democrática* las 4 entidades creadas durante la administración Ulate Blanco (1949-1953).

Fuente: Alfaro, 2005.

## 2.4 Iniciativa de creación de entidades públicas

Para aquellas entidades que fueron creadas por ley en el período 1950-2004, se tiene registrado a quién se le atribuye la iniciativa de creación, cuyos datos apuntan a que en el período de *instauración democrática (1949-1975)* la mayor parte de las iniciativas de ley de las 94 entidades creadas provenían del Poder Legislativo (45 casos), en segunda instancia se ubican las iniciativas de ley del Poder Ejecutivo con 38.

Ya para el período de *estabilidad democrática (1976-2004)*, la situación se invierte, pues 79 de las 167 iniciativas de ley que dan paso a la génesis de entidades públicas, salieron del Poder Ejecutivo y 72 del Poder Legislativo.

En 27 casos de entidades no se tiene registrada la iniciativa, pues se trata de entidades que fueron creadas por decreto ejecutivo, la mayoría de las cuales (16 casos) pertenecen al período de *estabilidad democrática (1976-2004)*.

No se cuenta (a la fecha) con información sobre iniciativa de ley para un total de 104 entidades públicas, principalmente, para aquellas creadas en momentos en que no se registraba dicha información, como en el caso de los períodos de

Régimen Republicano (1821-1888) y el de Liberalización del régimen republicano (1889-1918).

#### Cuadro 4

#### Iniciativa de creación de las leyes que crean entidades públicas según período histórico. 1953-2004

INICIATIVA DE CREACIÓN	PERIODO		
	Instauración democrática (1949-1975)	Estabilidad democrática (1976-2004)	Total general <sup>al</sup>
Poder Ejecutivo	38	79	117
Poder Legislativo	45	72	117
Total general	83	151	234

<sup>al</sup> Se excluyen del conteo total, 27 casos de entidades creadas por Decreto Ejecutivo y 104 que fueron creadas antes de 1950 de las cuales no se tiene registro de la iniciativa. Es decir 131 entidades excluidas en total.

Fuente: Alfaro, 2005.

### 3. Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública: análisis comparativo

Una de las mayores dificultades cuando se pretende aplicar el método comparativo, se presenta precisamente cuando la información recopilada no es comparable, tal y como sucedió con algunos aspectos en este trabajo, principalmente porque buena parte de la información relacionada con partidos políticos no necesariamente es homogénea, más bien sucede todo lo contrario, pues la heterogeneidad es la regla en estos casos.

Por tal razón, se procedió a identificar de qué manera se podría reprocessar la información para hacerla comparable. De ahí que se utilicen algunos indicadores como la duración en años de los periodos de transición a la democracia, los años de existencia de los partidos políticos y los años en los que estas agrupaciones controlan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Estos indicadores posteriormente se cruzaron con la cantidad de entidades públicas que emergen en dichos años, y con ello se logró finalmente comparar la información sobre la base de una sola unidad de medición igual para todos los casos, como se verá a continuación.

#### 3.1 Entidades públicas y periodización

En virtud de que la duración en años de los periodos empleados en el presente trabajo no es idéntica, se optó por relacionar la cantidad de entidades públicas creadas por el número de años que abarcan cada uno de los periodos utilizados<sup>3</sup>, lo cual arroja que a pesar de que las fases de *estabilidad*

---

<sup>3</sup> No hay que perder de vista que se trata del recuento de las entidades públicas existentes al 2004 (y algunas pocas no existentes [18 en total]), lo cual no quiere decir que se trata de la totalidad de entidades desde un punto de vista histórico, porque se contabilizan las entidades existentes a la fecha que fueron creadas en determinado periodo y no, todas las entidades creadas (y/o existentes) en ese mismo periodo, principalmente porque en el momento de creación tenían una naturaleza jurídica diferente. Un buen ejemplo de ello son los Ministerios, que ya existían en el *régimen republicano* y/o en la etapa de

*democrática* y de *instauración democrática* son aquellas en las que la cantidad de años de duración es menor, son precisamente los momentos en que se crean una mayor cantidad de entidades por año.

En términos estrictamente de periodización, la fundación de entidades en el país resulta ser progresiva, pues el primer periodo es justamente en el que emergen menos entidades por año de duración, y el último periodo, es aquél en el que se crean más. El ritmo de creación es menor entre 1821-1948 (Primera República), y se incrementa significativamente entre 1949-2004 (Segunda República). Incluso en este último, se dan mayores diferencias entre periodos que en el primero.

Aproximadamente por cada entidad creada en la fase de *instauración democrática*, emergieron 2 en el periodo de *estabilidad democrática*. Por lo cual queda de manifiesto como en el caso de Costa Rica, la transición a la democracia se acompaña de una expansión de la institucionalidad pública. En el primer ciclo (1821-1888) no llegó a crearse una entidad por año (teniendo presente que abarca más del doble de años que cualquier otro periodo). Mientras que en el más reciente se crearon instituciones a un ritmo de 6 entidades por año.

#### **Cuadro 5** **Entidades públicas creadas por años de duración del periodo**

Periodo	Años de duración	Cantidad de entidades	Entidades públicas por años de duración
Estabilidad democrática (1976-2004)	28	167	6,0
Instauración democrática (1949-1975)	26	94	3,6
Inclusión política (1919-1948)	29	34	1,2
Liberalización del régimen republicano (1889-1918)	29	29	1,0
Régimen Republicano (1821-1888)	67	41	0,6

Fuente: Alfaro, 2005.

### **3.2 Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública**

Aunado a lo anterior, surgió el interés de responder a la pregunta ¿cuántas entidades públicas han sido creadas por los partidos políticos en Costa Rica?. Sin embargo aunque parece una inquietud sencilla de responder, lo cierto del caso es que no lo es.

Señalar simplemente el número de entidades por partido, desconoce la particularidad de que los partidos políticos no son iguales prácticamente desde cualquier punto de vista que se les mire (o no lo fueron, en aquellos casos de agrupaciones que ya dejaron de existir). Por tal razón se emplea una unidad de medición común entre los partidos políticos, la cual consiste en identificar la

---

*liberalización del régimen* pero bajo la modalidad de carteras o secretarías y no bajo la modalidad de ministerios como se les conoce actualmente.

cantidad de años de existencia de cada una de las agrupaciones incluidas en este trabajo.

A pesar de que ha sido históricamente reconocida la influencia del Partido Liberación Nacional en la construcción del Estado costarricense, lo cierto del caso es que considerando los años de existencia del partido político que crea la entidad, no se reflejan diferencias significativas entre el PLN y el PUSC, puesto que teniendo menos de la mitad de años de existencia el PUSC ha dado origen a la misma cantidad de entidades que el PLN por año. El rendimiento en la variable creación de entidades públicas por año es igual en ambos casos, a pesar de las marcadas diferencias entre las “edades” partidarias.

Sobresalen por su corta existencia (relativa) y una cifra alta de entidades públicas creadas durante sus administraciones, los casos de la Coalición Unidad y Unificación Nacional, ambos opositores al PLN. En sentido contrario los casos del Partido Unión Nacional y el Partido Republicano destacan por una “edad partidaria” alta y una baja cantidad de creación de entidades públicas.

**Cuadro 6**  
**Entidades por cantidad de años de existencia de los partidos políticos**

Partido político <sup>a/</sup>	Años de existencia	Cantidad de entidades <sup>b/</sup>	Entidades publicas por años de existencia
Partido Liberación Nacional (1951-2004)	53	150	2,8
Unidad Social Cristiana (1983-2004)	21	57	2,7
Coalición Unidad (1976-83)	7	17	2,4
Unificación Nacional (1966-78)	12	16	1,3
Partido Republicano Nacional (1936-48; 1958-62)	16	15	0,9
Unión Nacional (1949-62)	13	12	0,9
Partido Republicano (1897-1917; 1924-28)	24	19	0,8
Partido Unión Nacional (1901-17; 1928-32)	20	13	0,7
Partido Constitucional (1919-1924)	5	3	0,6
Partido Constitucional Democrático (1889-1894)	5	2	0,4
Partido Civil (1893-1913)	20	2	0,1

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

<sup>b/</sup> Se excluyen del conteo total las 41 entidades creadas en el *régimen republicano* y 18 que emergen en momentos en que estaba al mando la Junta Fundadora de la Segunda República. Fuente: Alfaro, 2005.

### 3.3 Partidos políticos, control del Ejecutivo y entidades públicas

Como un elemento adicional, no sólo la cantidad de entidades creadas por los partidos es significativamente diferente, sino también el número de años que éstos han estado al mando del Poder Ejecutivo.

Si se explora la cantidad de entidades públicas que son creadas por los partidos políticos en momentos en que encabezan el Poder Ejecutivo (reconociendo que se trata de oportunidades estratégicas para las agrupaciones políticas cuyo uno de sus principales objetivos es influir en el diseño [ampliación, reducción, modernización] del sector público), se podrían identificar algunos patrones interesantes.

A pesar de que no cabe ninguna duda de que la Junta Fundadora de la Segunda República no fue un partido político, acá se incluye entre éstos, dada la importancia que tiene en el diseño del sector público, al crear 12 entidades por año, cifra que resulta sumamente elevada e incomparable con cualquier otra agrupación. El partido político que le sigue creó 6 entidades por año, la mitad en muchísimo menos tiempo.

Por otra parte, la cantidad de entidades que emergen por año por administración gubernamental es ligeramente superior en el caso del PUSC comparada con el PLN, con prácticamente 3 administraciones menos. En Liberación Nacional ha habido 2 administraciones “creacionistas” (Figueres Ferrer y Figueres Olsen) pero las restantes 5 no tanto. Por el contrario las casi 3 administraciones socialcristianas resultaron ser más productivas en esta materia. 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 hay un par de agrupaciones políticas (Coalición Unidad y Unificación Nacional) que en una sola administración fundaron 16 y 17 entidades, una cifra considerablemente superior que otros partidos políticos.

#### Cuadro 7

#### Entidades por número de años en los que los partidos políticos controlan el Poder Ejecutivo

Partido Político <sup>a/</sup>	Años de control	Cantidad de entidades	Entidades públicas por años de control del Poder Ejecutivo
Junta Fundadora de la Segunda República (1948-49)	1.5	18	12,0
Unidad Social Cristiana (1990-94; 1998-2004)	10	57	5,7
Partido Liberación Nacional (1953-58; 1962-66; 1970-78; 1982-90; 1994-98) <sup>b/</sup>	29	150	5,2
Coalición Unidad (1978-82)	4	17	4,3
Unificación Nacional (1966-70)	4	16	4,0
Partido Republicano (1910-17; 1924-28)	11	19	1,7
Unión Nacional (1949-53; 1958-62)	8	12	1,5

Partido Republicano Nacional (1936-48)	12	15	1,3
Partido Unión Nacional (1902-10; 1928-32)	12	13	1,1
Partido Constitucional (1920-24)	4	3	0,8
Partido Constitucional Democrático (1890-94)	4	2	0,5
Partido Civil (1894-1902)	8	2	0,3

<sup>a/</sup> Se excluyen del conteo las 41 entidades creadas en el *régimen republicano*.

<sup>b/</sup> En el caso del período gubernamental 1953-58 se contabilizan cinco años de duración y no cuatro como sucede con los restantes.

Fuente: Alfaro, 2005.

### 3.4 Liberación Nacional vrs la oposición a Liberación Nacional 1949-2004

No pocos análisis del sistema de partidos hacen alusión a la categoría Liberación Nacional y la oposición a Liberación Nacional<sup>4</sup>, para referirse a la correlación de fuerzas del sistema durante 1953-1986. Lo anterior en virtud de durante este período la oposición a Liberación Nacional no logró articular una propuesta política sólida de cara a los procesos electorales. En tres oportunidades la oposición al PLN participó unida y ganó las elecciones presidenciales (aunque no siempre las legislativas), sin embargo posteriormente se desarticuló, llegando incluso a desaparecer la(s) agrupación(es), lo que obligaba a recomponer las fuerzas políticas y las alianzas con cierta regularidad.

Si se profundiza en esta categoría de análisis y se le mira desde el punto de vista del diseño de la institucionalidad pública, sí se identifican marcadas diferencias entre el rendimiento en la fundación de instituciones de Liberación Nacional y la oposición al PLN.

Entre 1949 y el 2004, la oposición ha encabezado el Poder Ejecutivo en nueve ocasiones y media (considerando únicamente la mitad de la administración Pacheco del PUSC), lo que equivale a 38 años. Durante este lapso se fundaron aproximadamente 3 entidades por año, la mitad de las que emergen por año en momentos en que el control estatal estaba en manos liberacionistas, considerando que éstos últimos han ocupado dicha posición en 9 años menos. Acá la relación empleada favorece al PLN pues su rendimiento es mayor en menor cantidad de años.

#### Cuadro 8

#### Entidades por número de años en los que el PLN y la oposición al PLN controlan el Poder Ejecutivo 1949-2004

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Cantidad de entidades	Entidades públicas por años de control del Ejecutivo
Liberación Nacional (1953-58; 1962-66; 1970-78; 1982-90; 1994-98)	29	150	5,2
Oposición a Liberación Nacional	38	102	2,7

<sup>4</sup> Otra denominación que le ha sido asignada es la de Alianza Conservadora (Sánchez, 2004)

(1949-53; 1958-62; 1966-70; 1978-82; 1990-94; 1998-2004)			
---	--	--	--

Fuente: Alfaro, 2005.

Un repaso por el tipo de entidades que crea el liberacionismo y la oposición permite identificar algunas diferencias importantes, sin perder de vista que en momentos en que los primeros gobernaban emergieron 48 entidades más que durante las administraciones de los segundos.

El liberacionismo fundó 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 antiliberacionismo. Por su parte, la oposición creó una cifra mayor de entidades públicas no estatales (ligeramente superior) y del tipo sector descentralizado territorial (municipalidades principalmente).

Lo cual lleva a identificar claramente un énfasis diferenciado entre el PLN y la oposición al PLN en la creación institucional. Pues en el caso del PLN el 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). Por el contrario la oposición al PLN amplía el panorama institucional en lo que podría denominarse la “periferia” estatal: es decir las entidades públicas no estatales y el sector descentralizado territorial. En el tipo de entidad en el que ambos muestran un comportamiento creacionista muy semejante es en lo que respecta a órganos adscritos.

### **Cuadro 9**

#### **Naturaleza jurídica de las entidades creadas por la oposición a Liberación Nacional y el liberacionismo 1949-2004**

NATURALEZA JURÍDICA	Oposición al PLN <sup>a/</sup>	Liberación Nacional	Total general
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 general	102	150	252

<sup>a/</sup> Incluye las entidades creadas en la administración de Otilio Ulate Blanco (1949-1953).

Fuente: Alfaro, 2005.

Reprocesando alguna de la información anterior, es posible reconocer dos grandes períodos entre 1953 y 2004 a partir del mismo criterio de correlación de fuerzas políticas empleado. El punto de quiebre de los ciclos lo constituye la cristalización del bipartidismo (no su génesis) versus la desarticulación política entre partidos que lo antecede.



De manera que el primer período está comprendido entre 1953 y 1986, y la tónica de las contiendas electorales es la competencia entre el Partido Liberación Nacional y las fuerzas de la oposición que se articulan para una elección, e incluso logran ganar algunas de ellas, pero lo cierto del caso es que no logran consolidar su continuidad política más allá de dos procesos electorales. Mientras que el segundo gran período, abarca 1986-2004 y su principal factor diferenciador lo constituye la materialización política de la oposición en la figura del Partido Unidad Social Cristiana que compite por el poder continuamente desde 1986.

En ambos períodos el número de entidades creadas por año es mayor para el PLN que para la oposición primero y que para el PUSC después.

En el primero la diferencia en cantidad de entidades fundadas es mayor (prácticamente el doble) entre el PLN y la oposición (sin dejar de lado que el PLN cuenta con cinco años más de control del Ejecutivo). Por su parte, en el segundo, se acorta significativamente esa diferencia “creacionista” entre el PUSC y el PLN, a pesar de que éste último prácticamente duplicó la cantidad de entidades instituidas por año durante sus gobiernos. Lo que sucedió es que en menos años de gobierno el PLN creó más entidades por año. Situación semejante se presenta si se compara la oposición al PLN en el primer ciclo con la Unidad Social Cristiana en el segundo.

#### **Cuadro 10**

##### **Entidades por número de años en los que el PLN y la oposición al PLN controlan el Poder Ejecutivo 1953-1986**

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Cantidad de entidades	Entidades públicas por años de control del Ejecutivo
Liberación Nacional (1953-58; 1962-66; 1970-78; 1982-86)	17	84	4,9
Oposición a Liberación Nacional (1958-62; 1966-70; 1978-82)	12	41	3,4

Fuente: Alfaro, 2005.

#### **Cuadro 11**

##### **Entidades por número de años en los que el PLN y el PUSC controlan el Poder Ejecutivo 1986-2004**

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Cantidad de entidades	Entidades públicas por años de control del Ejecutivo
Liberación Nacional (1986-90; 1994-98)	8	66	8,3
Unidad Social Cristiana (1990-94; 1998-04)	10	57	5,7

Fuente: Alfaro, 2005.

### 3.5 Partidos políticos, control del Legislativo y entidades públicas

Ahora bien, si se deja de lado quién controlaba el Poder Ejecutivo y se pone énfasis en quién controlaba el Poder Legislativo, se desprenden las siguientes interpretaciones.

El PLN ha sido la agrupación que ha controlado durante más años la Asamblea Legislativa (6 ocasiones = 24 años); sin embargo, esto no necesariamente le ha facilitado la creación de instituciones públicas. Por el contrario comprende el ciclo en el que menos instituciones se crearon por año (aproximadamente 4), una cifra muy cercana a las que se fundan por año en la única ocasión en la que el PUSC ha contado con mayoría parlamentaria.

Sin lugar a dudas, hay mayores posibilidades de crear entidades públicas cuando en el Congreso no existe mayoría legislativa, pues en estas ocasiones se han creado poco más de 6 entidades por año. Lo que denota un acuerdo implícito entre las diferentes fuerzas políticas, cuyo rendimiento en este aspecto es mayor que las “mayorías legislativas” individuales. En otras palabras no se trata únicamente de partidos políticos individuales creando instituciones sino de acuerdos y alianzas intrapartidarias.

#### Cuadro 12

#### Entidades por número de años en los que los partidos políticos controlan la Asamblea Legislativa

Partido político	Años de control	Cantidad de entidades	Entidades públicas por años de control de la Asamblea
Sin mayoría (1958-62, 1974-82; 1994-2004) <sup>a/</sup>	22	142	6,5
Unidad Social Cristiana (1990-94)	4	16	4,0
Partido Liberación Nacional (1953-58; 1962-74; 1982-90)	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.

## **Bibliografía**

Alfaro, R. 2004. Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del periodo 1990-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. 2005. Base de datos de entidades públicas. San José, Programa Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoria Ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Salazar, O. y Salazar, JM. 1991. Los Partidos Políticos en Costa Rica. San José, Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.

Sánchez, F. 2004. Democracy after War: causes and consequences of the 1948 Civil War in Costa Rica. Paper presented at the European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Sessions of Workshops, Uppsala University (13-18 April 2004).

## **ANEXOS**

**Cuadro 13**  
**Creación de entidades públicas según décadas**

NATURALEZA JURÍDICA <sup>a/</sup>	PERIODO							Total general
	Antes de 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	Posteriores al 2000	
Empresas Públicas	1		1	4	1	12	2	21
Entidades Públicas no Estatales	8	4	9	5	4	11	3	44
Gobierno Central	12			2	3	2		19
Organos Adscritos	7	3	8	27	14	28	18	105
Entidades públicas particulares	1	1	1	5	6	13	1	28
Poderes	5					1		6
Sector Descentralizado Institucional	13	7	3	11	5	13	2	54
Sector Descentralizado Territorial	67		8	9	2	1	1	88
Total general	114	15	30	63	35	81	27	365

<sup>a/</sup> Poderes: incluye 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. Gobierno Central: incluye los ministerios y la Procuraduría General de la República. Empresas públicas: entidades públicas constituidas en sociedades anónimas estatales. Sector descentralizado institucional: abarca las 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. Entidades públicas no estatales: incluye colegios profesionales y otras entidades que señala la ley. Órganos adscritos: abarca entidades adscritas y dependencias de los ministerios. Entidades públicas "particulares": programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros. Para un listado con el detalle de las entidades para cada categoría de naturaleza jurídica, véase Alfaro, 2005, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Alfaro, 2005.

**Cuadro 14**  
**Entidades públicas según naturaleza jurídica por partido político que controla el Poder Ejecutivo en el momento en el que fueron creadas**  
**1889-1948 <sup>a/</sup>**

PARTIDO POLITICO	NATURALEZA JURIDICA CLASIFICADA						
	Empresas Públicas	Entidades Públicas no Estatales	Gobierno Central	Órganos Adscritos	Sector Descentralizado o Institucional	Sector Descentralizado Territorial	Total general
Partido Constitucional Democrático (1890-94)						2	2
Partido Civil (1894-1902)				1		1	2
Partido Unión Nacional (1902-10; 1928-32)		1	1		1	10	13
Partido Republicano (1910-17; 1924-28)			2		2	15	19
Partido Constitucional (1920-1924)			1			2	3
Partido Republicano Nacional (1936-48)	1	4	1	3	2	4	15
<b>Total general</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>34</b>	<b>54</b>

<sup>a/</sup> En el conteo total no se incluyen 41 casos cuyo origen se remonta al *Régimen Republicano (1821-1888)* que como bien es sabido, no existían partidos políticos en el país.

Fuente: Alfaro, 2005.

**Cuadro 15**

**Entidades públicas según naturaleza jurídica por partido político que controla el Poder Ejecutivo en el momento en el que fueron creadas 1949-2004<sup>a/</sup>**

PARTIDO POLITICO	NATURALEZA JURIDICA CLASIFICADA								
	Empresas Públicas	Entidades Públicas no Estatales	Gobierno Central	Órganos Adscritos	Entidades públicas particulares	Poderes	Sector Descentralizado o Institucional	Sector Descentralizado o Territorial	Total general
Partido Unión Nacional (1949-53; 1958-62)		4		1			4	3	12
Junta Fundadora de la Segunda República (1948-49)		1	4	2	1	2	5	3	18
Liberación Nacional (1953-58; 1962-66; 1970-78; 1982-90; 1994-98)	17	18	5	55	17		29	9	150
Unificación Nacional (1966-70)		5		4	1			6	16
Coalición Unidad (1978-82)	1			10	2		3	1	17
Unidad Social Cristiana (1990-94; 1998-2006)	2	10	2	28	7	1	5	2	57
<b>Total general</b>	<b>20</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>46</b>	<b>24</b>	<b>270</b>

<sup>a/</sup> Incluye las entidades creadas en la administración de Otilio Ulate Blanco (1949-1953). Fuente: Alfaro, 2005.

**Cuadro 16**  
**Entidades públicas según administración gubernamental en la que fueron creadas 1821-1948**

ADMINISTRACIÓN	Empresas Públicas	Entidades Públicas no Estatales	Gobierno Central	Órganos Adscritos	Podere	Sector Descentralizado Institucional	Sector Descentralizado Territorial	Total general
Mora Fernández (1825-1829)					3			3
Carrillo Colina (1836-1842)			1					1
Morazán Quesada (1842-42)						1		1
Oreamuno Bonilla (1844-46)						1		1
Alfaro Zamora (1846-47)			2					2
Castro Madriz (1848-53)							13	13
Mora Porras (1849-59)						1	1	2
Montealegre Fernández (1859-63)							2	2
Jiménez Zamora (1863-66; 1869-70)							6	6
Herrera Zeledón (1876-77)							1	1
Guardia Gutiérrez (1877-82)		1					1	2
Fernández Oreamuno (1882-85)							3	3
Soto Alfaro (1885-90)				1			3	4
Rodríguez Zeledón (1890-94)							2	2
Yglesias Castro (1894-1902)				1			1	2
Esquivel Ibarra (1902-06)		1					3	4
González Víquez (1902-06; 1928-32)			1			1	7	9
Jiménez Oreamuno (1910-14; 1924-28)			1			1	7	9
González Flores (1914-17)			1			1	8	10
Acosta García (1920-24)			1				2	3
Cortés Castro (1936-40)							1	1
Calderón Guardia (1940-44)	1	3	1	2		2	3	12
Picado Michalski (1944-48)		1		1				2
Total general	1	6	8	5	3	8	64	95

Fuente: Alfaro, 2005.

**Cuadro 17**  
**Entidades públicas según administración gubernamental en la que fueron creadas 1948-2004**

ADMINISTRACIÓN	NATURALEZA JURIDICA CLASIFICADA								
	Empresas Públicas	Entidades Públicas no Estatales	Gobierno Central	Órganos Adscritos	Entidades públicas particulares	Poderes	Sector Descentralizado o Institucional	Sector Descentralizado o Territorial	Total general
Ulate Blanco (1949-53)		2		1			1		4
Figueres Ferrer <sup>a/</sup>	3	4	6	17	2	2	17	8	59
Echandi Jiménez (1958-62)		2					3	3	8
Orlich Bolmarcich (1962-66)	1	4		3			1	1	10
Trejos Fernández (1966-70)		5		4	1			6	16
Oduber Quirós (1974-78)	1	2		10	4		4	1	22
Carazo Odio (1978-82)	1			10	2		3	1	17
Monge Alvarez (1982-86)		1	2	4	1		2	1	11
Arias Sánchez (1986-90)		3	1	4	4				12
Calderón Fournier (1990-94)		3	2	4	5	1	1		16
Figueres Olsen (1994-98)	12	5		19	7		10	1	54
Rodríguez Echeverría (1998-02)	2	4		19	2		3	1	31
Pacheco de la Espriella (2002-06)		3		5			1	1	10
<b>Total general</b>	<b>20</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>46</b>	<b>24</b>	<b>270</b>

<sup>a/</sup> Incluye los períodos gubernamentales de 1948-1949, 1953-1958 y 1970-1974.

Fuente: Alfaro, 2005.