



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA **“Institucionalidad pública en Costa Rica”** Informe final

Investigadores :
Alonso Ramírez Cover
Ronald Alfaro Redondo

Julio, 2011

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

ÍNDICE

Resumen	3
Descriptores	3
1. Breves hallazgos	4
2. Introducción	5
3. Aspectos conceptuales y metodológicos	5
4. Recuento de la institucionalidad costarricense	6
5. Historia de la institucionalidad costarricense	14
6. Fuentes de información	23

Resumen

Los países de la Centroamérica, han creado instituciones para el fomento de las áreas del desarrollo humano sostenible, determinar si la institucionalidad pública constituye un factor para fortalecer la estabilidad democrática en Centroamérica es un reto de cada país en este caso el estudio se enfoca a Costa Rica, así mismo, se contribuye a fortalecer la carencia de estudios en materia institucional en la región

Se procedió a definir como base para la investigación la definición sobre “entidad pública” para iniciar a clasificar la información de las instituciones por medio de una base de datos elaborada con las variables seleccionadas, se cotejó con las leyes.

La investigación clasifica las instituciones,.

Entre los principales hallazgos se destaca que Costa Rica ha creado 276 entidades públicas sin contar municipios, enfocadas en su mayoría al sector económico 119. Entre 1980 y 2010 fueron se crearon 145

En el recuento de la institucionalidad costarricense, se clasificó según en sector económico, presupuestario, funciones, nombramiento del Poder Ejecutivo y representación en organizaciones de la sociedad civil, siendo así un instrumento en el área institucional de la región. Así mismo, se elaboró la historicidad de los cinco periodos centrales de los regímenes políticos y la génesis institucional pública de Costa Rica y de acuerdo al índice de Bowman et al. (2005), Costa Rica se caracteriza por contar por dos periodos más o menos claros: el primero que va de 1900 a 1957 en el que el país se caracteriza por un régimen político semidemocrático y con tendencia a la autoritarismo y el segundo en que se consolida y mantiene la democracia, extendiéndose desde 1958 – con el final de la primera administración de José Figueres – hasta la actualidad.

Descriptores

Entidades públicas en Costa Rica, municipios en Costa Rica entes descentralizados en Costa Rica, orden público en Costa Rica, clasificación de las instituciones públicas en Costa Rica, entidades públicas según su naturaleza jurídica en Costa Rica, gobierno central en Costa Rica, órganos adscritos en Costa Rica, sector descentralizado en Costa Rica, entidades públicas no estatales en Costa Rica, entidades públicas según sector económico en Costa Rica, entidades según periodo de creación en Costa Rica, entidades por presupuestos públicos en Costa Rica, institucionalidad costarricense, Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI), índice de Bowman en Costa Rica.

1. Breves hallazgos

- El Estado costarricense se compone de 276 entidades públicas, sin contar municipios.
- Del total de entidades, 6 son Poderes u Órganos Constitucionales, 19 son ministerios o comisiones del Poder Ejecutivo, 102 son órganos adscritos, 81 son entes descentralizados, 45 son entes públicos no estatales y 23 entes particulares.
- Según su sector económico, 119 son entes que realizan funciones dentro del sector económico del Estado, 94 realizan funciones sociales, 25 de seguridad y orden público, 24 de servicios gubernamentales y 14 de servicios ambientales.
- Se trata de un sector que creció recientemente en términos de cantidad. Así, antes de 1980 se habían creado 131 entidades y sólo entre 1980 y 2010 se crearon 145. Las décadas de 1990 a 2010 dieron cabida a la aparición de 118 entidades públicas, la mayoría de éstas, órganos adscritos.
- Presupuestariamente, 95 entidades públicas se clasificaron como pequeñas o muy pequeñas, 36 como medianas y 44 como grandes o muy grandes. Históricamente, las entidades grandes aparecen en décadas previas a 1980, especialmente en la de 1940 y 1950. En períodos posteriores a 1980, pero sobre todo el de 1990-2010, las entidades creadas son predominantemente pequeñas o muy pequeñas.
- De acuerdo a las funciones que realizan, 28 ejercen funciones de fiscalización de otras entidades públicas, 60 realizan funciones de regulación de mercados o fijan directamente precios, 169 ofrecen algún tipo de servicio público y 133 actúan definiendo políticas públicas de forma directa.
- El nombramiento del jerarca es realizado en 124 entidades de forma directa por el Poder Ejecutivo, en 76 casos es un nombramiento definido por miembros de la entidad o por la junta directiva misma, en 2 casos lo hace el Poder Legislativo directamente, en 39 casos el nombramiento fue de otro tipo, incluyendo nombramientos con ternas de individuos propuestos por entidades estatales y no estatales.
- 196 entidades públicas tienen juntas directivas. La junta directiva es nombrada en 42 ocasiones, directamente por el Ejecutivo, en 31 casos de forma interna al ente, en 1 ocasión por el Legislativo. Predomina una forma mixta de nombramiento en el que el Ejecutivo y otros entes públicos y no públicos eligen miembros.
- El control del Ejecutivo de las juntas directivas es alto. En 42 casos el Ejecutivo nombra a todos los miembros, en 25 nombra al menos un 75%, en 50 casos nombra entre un 26% y un 74%, y en 21 casos nombra hasta un 25%.
- 128 entidades públicas cuentan con representación de organizaciones de la sociedad civil.

2. Introducción

El presente documento ha sido elaborado a solicitud del Proyecto Estado de la Región con dos objetivos: primero, el de conocer si la institucionalidad pública constituye un factor que fortalece la estabilidad democrática de los países centroamericanos; y segundo, el de suplir, por medio de una herramienta empírica, la carencia de estudios en materia institucional en la región.

Para hacer frente a este objetivo, este trabajo busca enfocarse en: 1) entender el proceso de desarrollo de la institucionalidad pública en los países de la región, 2) interpretar la forma en que se organiza la institucionalidad, 3) que mecanismos son los que dan cabida a la creación de instituciones, y 4) hasta dónde éstas promueven la democracia en la región. Para efectos de este trabajo, se siguen las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta de investigación: ¿Constituye la institucionalidad pública un factor que fortalece la estabilidad democrática en los países de la región?

Preguntas específicas:

- ¿Cuántas instituciones públicas existen en cada uno de los países de la región?
- ¿Cuáles son las principales características de la institucionalidad pública en los países de la región centroamericana?
- ¿De qué tipo son las instituciones existentes? ¿Cuál la naturaleza jurídica de las instituciones públicas?
- ¿Cuáles son los mecanismos legales a través de los cuales se crean (o reforman) las instituciones públicas de la región?
- ¿En qué áreas temáticas y funcionales se pueden clasificar las instituciones?

3. Aspectos conceptuales y metodológicos

Para cumplir con el objetivo del trabajo, era necesario construir un listado en que se detectaran todas las instituciones públicas de la región y se categorizaran de diversas formas. Para esto, se decidió hacer uso de un concepto de tipo operativo y jurídico de institución: *entidad pública*. Una entidad pública es un órgano de la Administración Pública que puede tener fines y funciones diversas y que cuenta con algún grado de autonomía orgánica, funcional o patrimonial. Esta autonomía institucional puede ser de diferente grado pero, en su forma mínima se concreta cuando la institución cuenta con personería jurídica. De esta forma, es esta cualidad la que define a una entidad de una no entidad.

Para responder a las preguntas de investigación, este trabajo se propuso el montar una base de datos que registrara todas las entidades públicas del país. Para ello, primero se hizo uso de listados previamente elaborados – mas no exhaustivos – obtenidos de: 1) la Contraloría General de la República, 2) la Autoridad Presupuestaria, 3) el Ministerio de Planificación y Política Económica, 4) el Ministerio de Hacienda, 5) el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y 6) el Centro de Estudios de Derecho

Público. En esta primera etapa pudo reconocerse lo heterogéneo de la información previa en la materia. Así, no existía una gran uniformidad en los listados y se contaba con diferentes versiones de lo que entienden las diversas fuentes que es una institución.

Concluida esta etapa de identificación, se comenzó a realizar un cotejo de los listados con sus leyes de creación, de manera que se discriminara lo que entraba o no entraba a la base de datos, partiendo del concepto de entidad pública señalado arriba. Esto permitió obtener un listado tentativo de entidades públicas que se fue ampliando en la medida que, la misma revisión de la normativa permitía ir insertando más y más casos.

Una vez alcanzado un punto de recolección exhaustiva de información, se inició un proceso de recolección de información para cada una de las entidades. En esta recolección se registraron datos concernientes a: administraciones presidenciales y partidos políticos existentes en el momento de creación de las entidades, presupuestos, naturaleza de las juntas directivas y direcciones ejecutivas, antecedentes institucionales, funciones, sector de participación y naturaleza jurídica. Asimismo, se recopiló información que permite caracterizar al régimen político imperante en el momento de constitución de las entidades públicas. En este sentido se hizo uso de varios índices históricos sobre el régimen político.

A lo largo del proceso, se hizo un uso extensivo del Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI), una plataforma de consulta legal establecida en el marco de la Procuraduría General de la República. El SINALEVI es una herramienta muy eficiente que permite acceder a toda la legislación nacional, permitiendo incluso detectar las normas antecedentes más antiguas. Aparte, el acceso al SINALEVI se puede hacer por vía electrónica, lo que facilita aún más su uso y redujo notablemente los costos de la investigación. Esto permitió, lógicamente, finalizar la base de datos principal, pero, además, construir una amplia base de datos referente a entidades públicas eliminadas en los últimos sesenta años (1950-2010), en casos, incluso más atrás.

4. Recuento de la institucionalidad costarricense

De acuerdo al listado, el Estado costarricense se compone de 276 entidades públicas. Este listado no contabiliza a las entidades derogadas o eliminadas entre 1900 y 2010 (48), ni a los gobiernos locales. Si se incluye a algunas entidades públicas que están sujetas a los gobiernos locales o que laboran localmente. A continuación se realiza una breve caracterización de las entidades registradas.

Entidades públicas según su naturaleza jurídica

Al hacer el estudio de las entidades según su naturaleza jurídica, se realiza una clasificación en la que se reconocen diferentes niveles de centralización, descentralización y desconcentración. Cuando se habla de centralización se hace referencia a la forma de organización de la Administración Pública en la que los órganos se agrupan colocándose unos con otros en relación de dependencia tal que

entre todos ellos existe un vínculo que va desde el de más alto grado hasta el de menor grado. Puesto más simple, la centralización supone una situación de jerarquía.

La descentralización se distingue de la centralización en la medida que se confía la realización de un conjunto de actividades administrativas a órganos que no guardan una relación de jerarquía con la administración central. Así, se otorga un nivel de autonomía orgánica y reducción de la sujeción de las entidades a los poderes jerárquicos.

La desconcentración, por otro lado, responde parcialmente a la misma noción de organización administrativa centralizada. Se trata de un principio jurídico en el cual se confiere un carácter de competencia exclusiva a los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa. Esta competencia exclusiva da cabida a un otorgamiento de una personería jurídica instrumental, pero que no supone su separación de la esfera de la centralización estatal.

De estos niveles de posición jurídica de la entidad dentro del sistema se pueden distinguir un conjunto de clasificaciones institucionales:

- **Poderes de la República y Órganos Constitucionales.** En la que se hace referencia a las entidades representantes de los tres poderes tradicionales y a un conjunto de órganos que realizan labores definidas por la Constitución Política, tal es el caso del Ombudsman, el Tribunal Electoral y la entidad superior de fiscalización.
- **Gobierno Central.** Es una categoría que hace referencia específica a los diferentes ministerios, en tanto órganos jerárquicos en que se distribuyen las diversas direcciones que realizan las tareas básicas del Estado central.
- **Órganos Adscritos.** Son entidades públicas con un nivel mínimo de autonomía administrativa y financiera y con personería jurídica instrumental. Pero, a pesar de este grado de autonomía, estos organismos dependen, en última instancia de los ministerios, que les proveen su sombrilla institucional. Hay una relación de dependencia dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero siempre enmarcada en un grado de relativa independencia, autonomía y desconcentración.
- **Sector Descentralizado.** Se compone de todas las entidades públicas autónomas. La autonomía es una relación organizativa entre el órgano del Estado y el ente descentralizado. La autonomía en cuestión puede ser de tres tipos: 1) organizativa, que comprende la libertad del ente para determinar su propia estructura y de repartir sus atribuciones institucionales; 2) de gobierno, refiere a la posibilidad de que el ente defina libremente sus fines, objetivos y metas de acción; y 3) administrativa, supone una libertad de acción al respecto de su actuación y manejo cotidiano.
- **Entidades Públicas no Estatales.** “Se trata de entes que están y actúan al lado del Estado, colaborando con él en la satisfacción del interés general pero constituyendo administraciones separadas entre sí” (MIDEPLAN, 2007). Son entidades de naturaleza corporativa o profesional, a las cuales, si bien no se les enmarca dentro del Estado, se les reconoce la titularidad de una función administrativa y se les sujeta, de forma parcial o total, a un régimen público.

Distribuido bajo estos criterios, es factible pensar en el Estado costarricense como uno que cuenta con un sector centralizado de tamaño considerable, pero a la vez, caracterizado por una alta desconcentración institucional. Así, el sector centralizado está compuesto: 1) de un pequeño grupo de entidades públicas (2% del total) compuesto de los Poderes de la República y otro conjunto de órganos constitucionales, como la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de los Habitantes; 2) un grupo comparativamente pequeño (7%) constituido por los diferentes ministerios y la Procuraduría General de la República; 3) un sector considerablemente extenso – de hecho, el más grande del país (37%), que se forma de los órganos adscritos ubicados en los diferentes ministerios, y 4) un sector relativamente pequeño (8%) compuesto de un conjunto de fondos y programas institucionales con grados diversos de autonomía jurídica. Todas las entidades juntas conforman un 54% del total de entidades del país.

El sector descentralizado institucional constituye un 46% del total de entidades públicas del país. Este se compone particularmente de dos grupos de entidades: 1) las entidades autónomas, entre las cuales se contabilizan instituciones y empresas públicas del Estado, las cuales componen un 26% del total de entidades, y 2) los entes públicos no estatales que comprenden un 16% del total, entre los cuales se encuentran, especialmente, los 16 colegios profesionales del país.

Entidades públicas según sectores económicos

Una segunda distribución de las entidades se hizo según sus actividades funcionales. La clasificación utilizada es similar a la del Banco Mundial (ver anexo 1), y se construye con base en un conjunto de servicios brindados por el Estado:

- **Servicios Ambientales.** Incluye toda entidad cuyo objetivo sea la protección del medioambiente o el control de la contaminación y de la explotación de recursos naturales como bosques, parques nacionales y del medio físico biológico y social.
- **Servicios Económicos.** Son las entidades que realizan acciones inherentes a la infraestructura económica, y de fomento, regulación y control de la producción del sector público y privado.
- **Servicios Sociales.** Son las entidades que realizan labores ligadas a la prestación de servicios de salud, educativos, de asistencia social, cultura, recreación, vivienda, urbanismo, provisión de agua potable, alcantarillado y otros de índole comunitaria.
- **Servicios de Defensa, Orden Público y Seguridad Ciudadana.** Son entidades que realizan acciones relacionadas con la defensa nacional, el mantenimiento del orden público, control de fronteras y del espacio aéreo, de tipo judicial y jurisdiccional.
- **Servicios Públicos Generales.** Realizan acciones inherentes al Estado destinadas al cumplimiento de funciones legislativas, de dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública, recolección de información estadística, control electoral y de registro de información.

En Costa Rica, un 43% de las entidades existentes realizan una o más funciones vinculadas con la promoción y la regulación de uno o varios sectores económicos. De éstas, tienen un peso considerable las entidades vinculadas con la promoción de los

sectores terciario (servicios y finanzas) y primario (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura), que equivalen a un 20% y un 10%, respectivamente. Una razón de esto es la presencia – todavía importante – del Estado en diversas áreas como las finanzas, particularmente a través de los bancos estatales, el Instituto Nacional de Seguros y un conjunto extenso de entidades que ejecutan tareas como puestos de bolsa, operadoras de pensiones y fondos de inversión, como órganos adscritos a los entes anteriores.

Después de las funciones económicas, el segundo sector institucional más poblado es el de servicios (34% del total). Este sector se compone predominantemente por entidades ubicadas en tres subsectores específicos: cultura, recreación y ciencia (11%), protección y asistencia social (10%) y servicios educativos (8%). En el caso del primero, el peso se debe a la existencia de un conjunto extenso de museos y entes públicos que realizan labores vinculadas a actos culturales (Centro Nacional de la Música y los Teatros Nacional y Melico Salazar). En el caso del segundo se encuentran un conjunto extenso de entidades públicas que realizan labores de atención a la pobreza, como el Instituto Mixto de Ayuda Social, Junta de Protección Social o el Fondo de Asignaciones Familiares, así como otras vinculadas con la protección de varios grupos sociales específicos: personas discapacitadas (Patronato Nacional de Ciegos, Patronato Nacional de Rehabilitación y Consejo Nacional de Rehabilitación), mujeres, persona joven, niñez y adolescencia, etc. El restante 23% se divide en entidades ubicadas en el sector de seguridad y orden público (9%), servicios públicos generales (9%) y entes ambientales (5%).

Entidades según períodos de creación

Si se distribuyen las entidades según sus años de creación, el período 1990-1999 se constituye como el de mayor creación de entidades públicas del país, alcanzando 77 (casi un 30% del total). Le sigue en importancia el período 1970-1979 con 51 (18%), y el de 2000-2009 con 41 (15%). Es muy importante señalar que el período 1980-2010, que engloba los cambios del ajuste estructural y de la reforma neoliberal, es en el que más entidades se han creado: 145, es decir un 52% del total. Una cifra notablemente superior a la que se obtiene del total del período 1950-1979, de 86 (31%), que es históricamente conocido como aquel de mayor crecimiento de la institucionalidad.

Cuadro 1
Entidades públicas existentes en Costa Rica, por periodo y según naturaleza jurídica. 2010

Naturaleza jurídica	Categoría de período ^{al}							Total general
	1	2	3	4	5	6	7	
Poderes	5	0	0	0	0	1	0	6
Gobierno Central	12	0	0	2	3	2	0	19
Empresas Públicas	1	0	1	3	1	12	3	21
Descentralizado Institucional	12	6	3	11	2	12	5	55
Descentralizado Territorial	2	0	0	1	1	0	5	9

Entidades Públicas no Estatales	7	4	9	5	4	11	5	46
Órganos Adscritos	6	3	7	26	11	27	22	109
Otros	0	1	1	3	5	12	1	25
Total general	45	14	21	51	27	77	41	290

a/ Categorías de período: 1 = Antes de 1950, 2 = 1950-1959, 3= 1960-1969, 4= 1970-1979, 5= 1980-1989, 6= 1990-1999, 7 = 2000-2009.

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI.

No obstante, la aseveración anterior es una de tipo únicamente cuantitativo. Si se observa con detenimiento las entidades creadas en uno y otro período, es claro que el tipo de entidades creadas cambia notablemente de un período a otro. Para empezar, el periodo de 1950-1979 da cabida a 42 entidades del sector descentralizado. Muchas de éstas son entidades que podrían considerarse como de *gran magnitud*. Es decir, se trata de entidades que realizan funciones de gran trascendencia social. Ejemplos de éstas son el Banco Central, la Corporación Bananera Nacional, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto de Desarrollo Agrario y la Universidad Nacional.

Asimismo, se trata de entes públicos que realizan actividades que el Estado no realizaba o realizaba en poca escala previamente. Resaltan el ejercicio claro de la política monetaria (antes en manos del Banco Internacional de Costa Rica, pero que no estaba muy estructurada en ese momento), labores de apoyo al sector bananero, administración del mercado de hidrocarburos, tareas orientadas hacia la reforma agraria, provisión de agua potable y manejo sanitario de aguas de desecho y, más importante, labores diversificadas en materia de educación superior.

A diferencia de lo anterior, el período 1980-2010 se caracteriza por la creación de entidades de *pequeña o mediana magnitud*. Así, más de la mitad son órganos adscritos y programas institucionales. En gran medida, muchos de los órganos adscritos creados vienen a realizar funciones que antes realizaban directamente los ministerios que los albergan. Ejemplos de esto son el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (que retoma labores realizadas por el Ministerio de Agricultura), el Centro Nacional de la Música (que toma tareas culturales realizadas por direcciones del Ministerio de Cultura) y la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (que retoma tareas del Ministerio de Salud).

Además, aunque se crean 55 entidades descentralizadas, estas no son entidades trascendentales en la cotidianidad social del país. Se trata, primero, de unidades relacionadas con labores ligadas a puestos de bolsa y operadoras de pensiones ubicadas dentro de los bancos estatales. Segundo, de entidades orientadas a funciones focalizadas como el Instituto Costarricense de Ferrocarriles, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, el Instituto Nacional de la Mujer, y el Instituto Costarricense de Deporte y Recreación.

Cuadro 2
Entidades públicas en Costa Rica, por período y según su clasificación sectorial. 2010

Clasificación sectorial	Categoría de período ^{a/}							Total general
	1	2	3	4	5	6	7	
Servicios ambientales	0	0	1	2	0	8	3	14
Servicios de defensa y orden público	4	1	2	5	1	6	6	25
Servicios de gobierno y públicos generales	9	0	2	6	2	3	2	24
Órganos ejecutivos, legislativos y asuntos exteriores	3	0	2	2	1	0	0	8
Administración fiscal y financiera	2	0	0	0	1	1	0	4
Servicios generales	4	0	0	4	0	2	2	12
Servicios económicos	18	7	12	15	17	35	15	119
Asuntos económicos generales	1	0	0	2	1	3	5	12
Infraestructura y comunicaciones	1	1	2	1	3	6	2	16
Sector primario	2	0	2	6	7	9	2	28
Sector secundario	3	1	2	2	0	1	0	9
Sector terciario	11	5	6	4	6	16	6	54
Servicios sociales	14	6	4	23	7	25	15	94
Asuntos laborales	2	1	0	0	1	0	0	4
Protección y asistencia social	2	2	1	6	1	9	6	27
Recreación, cultura, ciencia y tecnología	2	1	1	8	3	10	4	29
Servicios de salud	2	1	0	2	0	0	2	7
Servicios educativos	6	0	1	7	1	5	3	23
Vivienda y servicios comunitarios	0	1	1	0	1	1	0	4
Total	45	14	21	51	27	77	41	276

a/ Categorías de período: 1 = Antes de 1950, 2 = 1950-1959, 3= 1960-1969, 4= 1970-1979, 5= 1980-1989, 6= 1990-1999, 7 = 2000-2009.

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI.

Si se observan según sus funciones y períodos, existen décadas en que se dan crecimientos significativos en el número de entidades. Así, las décadas de 1970-1979 y de 1990-1999 dan cabida a la aparición de casi la mitad de las entidades vinculadas con los servicios sociales. Sin embargo, igual como sucede en el caso de la tabla 1, muchas de las entidades creadas pueden considerarse de *gran magnitud*, como es el caso de el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia. En cambio entre

1990 y 1999 se crean principalmente órganos adscritos y resaltan entre las entidades descentralizadas: el Instituto Nacional de las Mujeres, el ICODER y la Superintendencia de Pensiones.

El segundo gran sector de entidades públicas es el que está ligado a servicios económicos. En términos de períodos de creación, el de 1990-1999 tiene una importancia singular, pues es en este momento que se da la creación de la mayor cantidad de entidades, 35, más del doble que entre 1980 y 1989 (17). Ahora bien, gran parte del crecimiento se debe a la creación de los entes dedicados a la administración de pensiones complementarias y fondos de inversión que se crean dentro del sector financiero en 1997. El resto corresponde a un conjunto de entidades públicas no estatales creadas en el período, específicamente varios colegios profesionales y varias organizaciones para el desarrollo de un conjunto de actividades productivas: Corporación Ganadera Nacional, Corporación Hortícola Nacional, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Oficina Nacional Forestal y el Fondo de Estabilización Cafetalera. En términos de impacto económico y político este período no puede compararse con otros como el de 1970-1979, el de 1940-1949 y el de 1960-1969, que crean algunas de las entidades públicas más importantes del país.

Como nota adicional se debe hacer señalamiento a la importancia del período entre 1990 y 1999 en torno a la creación de la institucionalidad ambiental. Es en este período que se constituye el sector institucional en materia ambiental, particularmente a partir de las Leyes de Ambiente, Biodiversidad y Forestal, entre 1995 y 1998. Si bien es cierto que existían funciones de esta índole distribuidas de forma desordenada dentro del IDA, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Economía, es en este momento que se estructuran como entidades aparte.

Entidades por presupuestos públicos

Una forma de conocer el tipo de entidad creada tiene que ver con el tamaño de éstas. El tamaño de una entidad lo determinan varias cosas como la cantidad de empleados, el presupuesto, el alcance de sus funciones, etc. Dado que las demás no son indicadores que puedan recogerse con facilidad y se conoce de períodos de gran fluctuación en sus datos, se decidió usar el presupuesto público ejecutado.

Para efectos de este trabajo se logró encontrar el presupuesto de 175 entidades públicas. Las restantes 101 entidades son sobre todo órganos adscritos que, para efectos presupuestarios, reciben sus fondos de los ministerios y otras entidades que los albergan, o, son entes públicos no estatales, que manejan sus fondos por aparte y sobre los cuales el control presupuestario es más laxo. Este sería el caso de los colegios profesionales.

Con base en los datos de presupuesto se elaboró una categorización en escala (muy pequeño, pequeño, mediano, grande y muy grande). Esta categorización se realizó a partir de varios procedimientos estadísticos. Así, se elaboró una distribución de la lista por quintiles. Esto permitió obtener un conjunto de categorías que luego fueron modificándose, mediante el uso de la desviación estándar para concretar los rangos finales. Aunque se utilizaron diversos mecanismos como la definición de la mediana y la

media de los datos, lo cierto es que la muestra presentaba datos extremos que imposibilitaron un estudio más efectivo. Por eso, las categorías finales cuentan con un alto grado de subjetividad.

Cuadro 3
Entidades públicas por naturaleza jurídica, según tamaño del presupuesto ejecutado en 2009

Naturaleza jurídica	Categorías de presupuesto									
	Muy pequeño		Pequeño		Mediano		Grande		Muy grande	
Poderes	0	0%	1	17%	2	33%	2	33%	1	17%
Gobierno central	0	0%	4	21%	4	21%	8	42%	3	16%
Descentralizado o institucional	10	15%	19	28%	16	24%	12	18%	10	15%
Entidades públicas no estatales	1	9%	3	27%	3	27%	3	27%	1	9%
Órganos adscritos	29	48%	19	31%	10	16%	1	2%	2	3%
Otros	7	64%	2	18%	1	9%	0	0%	1	9%
Total general	47	27%	48	27%	36	21%	26	15%	18	10%

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI.

Se elaboraron cinco categorías: 1) muy pequeño, cuando el presupuesto equivalía a un rango entre 0 y 1.000 millones de colones; 2) pequeño, cuando era de entre más de 1.000 millones y 5.000 millones; 3) mediano, cuando estaba entre más de 5.000 millones y 20.000 millones; 4) grande, entre más de 20.000 millones y 100.000 millones; y 5) muy grande, de más de 100.000 millones.

De acuerdo a la distribución cerca de un 54% del sector público es pequeño o muy pequeño, es decir, se compone de entidades con presupuestos inferiores a los 5.000 millones de colones. Únicamente un 10% contaba con un presupuesto superior a los 100.000 millones. Aquí cabe destacar sobre todo cinco entidades públicas que se ubican dentro de esta categoría, y que en sí mismas podrían conformar una categoría completamente distinta: la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Refinadora Costarricense de Petróleo y el Ministerio de Educación Pública. Estas entidades registran presupuestos superiores al millón de millones de colones y son seguidas muy de lejos por el Banco de Costa Rica que maneja presupuestos que rondan los 600 mil millones de colones. De hecho, sumados los presupuestos de estas entidades equivalen al de todas las entidades anteriores, restando al BCR.

Poniendo en perspectiva conclusiones obtenidas de las subsecciones anteriores, puede verse como los órganos adscritos y otras entidades – creadas en su mayoría durante la

década de 1990 y 2000 – son precisamente entidades con presupuestos muy bajos. En cambio los entes autónomos tienden a contar con niveles presupuestarios más altos. De hecho, vistos en perspectiva histórica, en gran medida, las entidades creadas entre 1990 y 2010 son pequeñas o muy pequeñas, en la década que recién termina, incluso, no se creó una sola entidad que pudiera clasificarse como grande o muy grande. Por otro lado, el grueso de las entidades grandes o muy grandes aparecen antes de 1980 (41 de 44 entidades).

5. Historia de la institucionalidad costarricense

El diseño y el rediseño del Estado es un asunto político, esta sección busca hacer una interpretación de las relaciones entre los tipos de regímenes políticos y la génesis institucional pública. La sección que sigue busca plantear algunas ideas para el debate orientadas todas a responder a la pregunta: ¿introduce el desarrollo democrático diferencias en los patrones de creación institucional en Costa Rica?

Recuadro 1

Breve historia de Costa Rica: cinco períodos centrales

Partiendo del trabajo realizado por la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia del año 2001, se elaboraron, tomando a su vez como base, múltiples documentos sobre la historia de Costa Rica, una periodización del desarrollo de su régimen político. Esta periodización consiste de 5 ciclos históricos.

El período del régimen republicano se extiende desde 1821 y llega hasta 1888. Esta fase da inicio a la vida independiente de Costa Rica. Consiste en un largo proceso político e institucional en el que se van desarrollando las condiciones que paulatinamente dan cabida a la formación de un régimen republicano ya que, institucionalmente, concluye con la adopción clara de la separación de Poderes. Se trata de un proceso en el que predominó el autoritarismo y un Estado de derecho incipiente. Como resultado de esto, su característica central fue la lucha entre las fuerzas sociales existentes. Concluye cuando se alcanzan un conjunto de reglas de juego mutuamente aceptadas. Este proceso se ve también demarcado económicamente por la formación de una economía agroexportadora en el país, basada primordialmente en el café. El período concluye con el quiebre de casi 20 años de gobiernos de militares y la llegada al poder de una oligarquía política y económica de corte civil.

El período de liberalización del régimen republicano se extiende de 1889 a 1918. Se caracteriza por el triunfo en la supremacía del Estado sobre la Iglesia, la instauración continua de gobiernos civiles y el uso generalizado de las elecciones para dirimir las luchas de acceso al poder político. Esto da señas de un Estado de derecho en proceso de instauración y consolidación. El poder de las élites económicas y políticas es considerable y no se puede hacer referencia a una institucionalidad electoral consolidada. Así, aunque se ha desplazado definitivamente al Ejército como un actor político importante, el acceso al poder sigue clausurado a la ciudadanía y es únicamente accesible para cuadros reclutados de las élites económicas.

El período de inclusión política se extiende de 1919 a 1948. Tras la caída de la dictadura de los Tinoco se da un proceso gradual de surgimiento de grupos de la sociedad civil organizada, particularmente de grupos de trabajadores. El surgimiento de estos grupos da cabida al advenimiento de los primeros partidos políticos de masas del país. Así, aunque existían otros actores políticos además de las élites antes de 1919, es durante este período que estos alcanzan una posición predominante en la política nacional. El período concluye con una conflagración armada en la que se enfrentan muchos de los sectores sociales en cuestión y múltiples facciones de la clase económica dominante del país.

El período de instauración democrática se extiende desde 1949 y concluye en 1975. Arranca con cambios importantes y reformas políticas e institucionales en la Constitución derivadas de la Guerra Civil de 1948. Se da un avance progresivo del régimen político costarricense sobre los requisitos de un régimen democrático, sin embargo, se mantuvo un nivel de exclusión autoritaria con rango constitucional

que impedía la participación electoral de partidos de izquierda. Hay una expansión del sufragio y la evolución del sistema electoral.

El período de estabilidad democrática comienza en 1976 y se extiende hasta la actualidad. Durante el período se alcanza la estabilidad democrática en el país y un afianzamiento del Estado democrático de derecho. Se fortalece la Constitución Política y se da una mayor protección de los derechos ciudadanos y una sujeción de las fuerzas sociales a la legitimidad constitucional. Siempre existen claros focos de lucha social pero no contemplan amenazas a la estabilidad política del país.

FUENTE: Proyecto Estado de la Nación, 2001.

El cuadro siguiente revela algunos rasgos del desarrollo institucional costarricense. El primer período “Régimen republicano” (1821-1888) se caracteriza por el primer paso de construcción de institucionalidad. En este período se adopta la actual división de poderes y aparecen los primeros ministerios en la forma de carteras adscritas a las entonces Secretarías. En estos años se da el origen de los primeros colegios profesionales, la Contraloría (como Contabilidad Nacional de Hacienda) y el INEC (como Oficina Central de Estadísticas).

Cuadro 4
Entidades públicas de Costa Rica, por período histórico y según naturaleza jurídica. 1821-2010

Naturaleza jurídica	Período histórico				
	1821-1888	1889-1918	1919-1948	1949-1975	1976-2009
Poderes	3	0	1	1	1
Gobierno Central	2	1	9	2	5
Empresas Públicas	0	0	1	3	17
Descentralizado Institucional	3	1	6	18	23
Descentralizado Territorial	0	0	2	0	7
Entidades Públicas no Estatales	1	1	4	17	22
Órganos Adscritos	1	1	3	29	68
Otros	0	0	0	3	20
Total general	10	4	26	73	163

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI.

El segundo período consiste en uno de muy reducido crecimiento de la institucionalidad pública. Existen varias razones de este reducido crecimiento. Por un lado, es el período en el cual el Estado Liberal alcanza su grado de mayor desarrollo, eso significa que se trata de un Estado que mantiene al mínimo su intervención económica. Otra razón es que hablamos de un régimen político semidemocrático en el que la participación directa de diversos grupos sociales en la democracia formal todavía está limitada, lo que reduce el nivel de problematización pública que reciban las demandas de estos grupos. Finalmente, los gobiernos locales de la época ejercían una gran cantidad de las funciones sociales y económicas básicas del Estado.

El sector descentralizado institucional comienza a desarrollarse en la tercera etapa (1919-1948). Muchos de los antecedentes institucionales de las principales instituciones autónomas del país aparecen en este período. Aparte, un giro más progresista de los gobiernos liberales tras la crisis económica de 1929 da cabida a un desarrollo más significativo de otras instituciones como el Instituto Nacional de Seguros y el Banco Internacional de Costa Rica (hoy BNCR), pero principalmente, de la Caja Costarricense del Seguro Social y la Universidad de Costa Rica.

La cuarta etapa (1949-1975) supone la evolución del nuevo estilo de desarrollo lo que da cabida a uno de los periodos institucionales más dinámicos de la historia, de hecho un 25,2% de las entidades públicas costarricenses se crearon en este período. En términos cualitativos, se establecen las principales instituciones autónomas y el grueso del actual sector descentralizado institucional. En términos de especificidad temática, se orienta hacia la atención de los principales problemas sociales, específicamente la protección de grupos poblacionales vulnerables. Aparte se desarrollan otras entidades destinadas a temáticas como el comercio exterior, ambiente y temas sociales variados.

El último período (1975-2009) es el período en que se crean más entidades públicas, un 61% de las entidades del sector público. El período da cabida a una marcada promoción económica sectorial y a la consolidación del esquema de ministerios con que se cuenta en la actualidad. Sectorialmente se crean la Corporación Arrocera Nacional, la Corporación Ganadera Nacional y a Junta de Desarrollo de la Zona Sur. Aparte se da la constitución del sector público ambiental. Gran parte del crecimiento en esta etapa constituye a órganos ubicados dentro del gobierno central en lugar de empresas o entes autónomos como sucedió en el período previo.

Las etapas descritas en el recuadro 2, y caracterizadas según los ritmos de creación de entidades públicas en los párrafos anteriores, hacen referencia a un proceso de democratización del régimen político costarricense. La idea de los párrafos siguientes es cualificar la caracterización anterior tratando de señalar diferencias y semejanzas en el proceso de formación de entes públicos, tomando como punto de partida el índice desarrollado por Bowman, Lehoucq y Mahoney (2005) (ver recuadro 2).

Recuadro 2

Características del índice de democracia de Bowman, Lehoucq y Mahoney

El objetivo del trabajo realizado por Bowman et al. no es, específicamente la construcción de un índice de democracia que compita con otros existentes en el momento. Su objetivo, más bien, es colaborar con ejercicios metodológicos y teóricos de esta naturaleza. Se parte del hecho de que otros índices desarrollados para muestras amplias de países (como el Polity IV, el de Gasirowski y el de Vanhanen) presentan limitantes y contradicciones con el objeto de estudio. Estas limitantes resultan del conocimiento limitado de los casos de estudio con los que se trabaja. Así, aunque presentan correlaciones de variables sólidas – que les otorga un aura de confiabilidad – adolecen de un conocimiento de los vericuetos de la historia política de los casos que estudian.

Partiendo de este problema, los autores elaboran un índice para Centroamérica, región alrededor de la cual todos los autores han tenido un fuerte contacto histórico. Con este fin, los autores construyen un índice para evaluar el desarrollo de la democracia, año por año desde 1900 hasta 1999. Se utilizan como fuentes de información, un conjunto extenso de fuentes bibliográficas secundarias, monografías publicadas dentro del Istmo y tesis doctorales sobre la región.

El índice de Bowman et al. se enfoca en cinco dimensiones de la democracia política: 1) amplias

libertades políticas, 2) elecciones competitivas, 3) participación inclusiva, 4) supremacía del gobierno civil sobre las fuerzas armadas y 5) soberanía nacional. Todas estas variables se derivan de la operacionalización realizada por Bollen (1990) en su interpretación general de la democracia política, entendida como:

“(...) el alcance por medio del cual el poder político de las élites es minimizado y el de las no élites es maximizado. Por poder político me refiero a la habilidad para controlar el sistema nacional de gobierno. Las élites son aquellos miembros de la sociedad que ostentan una cantidad desproporcionada de poder político. Estas incluyen a miembros de los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como líderes de partidos políticos, gobiernos locales, empresarios privados, sindicatos, asociaciones profesionales y cuerpos religiosos... es un balance relativo entre las élites y las no élites las que determinan un grado de democracia política.” (p. 9).

Sobre la base del aporte de Bollen, los autores realizan una operacionalización del término tomando como punto de partida dos dimensiones centrales: libertades políticas, que refieren al grado por medio del cual los individuos cuentan con la libertad de expresarse o participar políticamente; y derechos políticos, que hace referencia al grado por medio del cual el gobierno puede ser responsable ante la población. En este marco, aunque la libertad política es medible de una sola forma, los derechos políticos requieren cuatro mediciones distintas: 1) elecciones competitivas, 2) participación inclusiva, 3) supremacía del gobierno civil y 4) soberanía nacional.

Con base a información recolectada de forma cualitativa, a través del análisis de casos de estudio variados, se fue asignando un valor que se midió como 0, 0,5 y 1 para distinguir autoritarismo, semidemocracia y democracia, respectivamente. La categoría semidemocracia se escogió sobre la base de que reciba una calificación media en una o varias de las cinco categorías señaladas. Sin embargo, si existiese una calificación de cero, en una, automáticamente se entiende al régimen como autoritario.

FUENTE: Bowman, Lehoucq y Mahoney, 2005.

De acuerdo al índice de Bowman et al. (2005), Costa Rica se caracteriza por contar por dos períodos más o menos claros: uno que va de 1900 a 1957 en el que el país se caracteriza por un régimen político semidemocrático y con tendencia la autoritarismo en períodos convulsos: golpe de Estado y dictadura de Tinoco (1917-1919) y la Guerra Civil de 1948. Por otro lado, existe un período en que se consolida y mantiene la democracia, extendiéndose desde 1958 – con el final de la primera administración de José Figueres – hasta la actualidad.

Cuadro 5
Entidades públicas en Costa Rica, por índice democrático y según naturaleza jurídica. 1900-2009

Naturaleza jurídica	Índice democrático								Total	
	Autoritarismo		Semi-democracia		Democracia		Antes de 1900			
Poderes	1	14%	1	3%	1	0%	3	25%	6	2%
Gobierno Central	4	57%	5	14%	7	3%	3	25%	19	7%
Empresas Públicas	0	0%	1	3%	20	9%	0	0%	21	8%
Descentralizado Institucional	2	29%	12	32%	34	15%	3	25%	51	18%
Descentralizado Territorial	0	0%	2	5%	7	3%	0	0%	9	3%

Entidades Públicas no Estatales	0	0%	8	22%	36	16%	1	8%	45	16%
Órganos Adscritos	0	0%	7	19%	93	42%	2	17%	102	37%
Otros	0	0%	1	3%	22	10%	0	0%	23	8%
Total general	7	100%	37	100%	220	100%	12	100%	276	100%

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI y en Bowman et al., 2005.

De acuerdo al cuadro anterior, un 80% de las entidades costarricenses fueron creadas cuando el régimen político fue considerado democrático, 13% en el que se le consideró no democrático y 2% en períodos autoritarios. Otro 5% de las entidades se crea previo a 1900, es decir, antes de la fecha de inicio de estudio utilizada por Bowman et al. (2005). Sin embargo, bien podría concluirse que el periodo previo se caracterizó a lo sumo por la existencia de una semidemocracia. Así las cosas, es posible concluir en primer lugar que en Costa Rica, durante gobiernos democráticos, se construye más institucionalidad que en gobiernos autoritarios o semidemocráticos.

Los gobiernos semidemocráticos y democráticos tienden a seguir patrones en la creación de entidades públicas. Así, en gobiernos democráticos ha tendido a pensar mucho la creación de órganos adscritos (42%), a diferencia de los semidemocráticos en los que se tienden a crear entidades descentralizadas (32%). Esto no quiere decir que el legislador semidemocrático crea más entes descentralizados que el democrático, pues claramente ha sido este último el que ha creado más de cualquier tipo de entidad. Lo que se afirma es que dentro de la elaboración institucional que uno y otro hacen existe una tendencia a enfocarse en un ámbito particular, en este caso, los órganos adscritos.

Ahora bien, ¿supone esta creación mayor de entidades públicas un involucramiento del demócrata en más ámbitos de acción ante el legislador no demócrata? El cuadro 6 busca responder a esta pregunta. Aunque, como se dijo es en la democracia que se crean más entidades públicas que en cualquier otro régimen político costarricense, lo cierto es que si hay materias prioritarias de enfoque entre los períodos. Así, en períodos de semidemocracia tienen una importancia cualitativa las entidades que trabajan alrededor del sector servicios. Ejemplos de estas entidades son el Instituto Costarricense de Turismo, el Banco Central, Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto Nacional de Seguros, todas entidades públicas de gran trascendencia nacional.

Cuadro 6
Entidades públicas costarricenses, por índice democrático y según sector de actividad.
2010

Sector de actividad	Índice democrático								Total	
	Autoritarismo		Semi-democracia		Democracia		Antes de 1900			
Serv. Ambientales	0	0%	0	0%	14	6%	0	0%	14	5%
Serv. de Defensa y Orden Público	0	0%	3	8%	20	9%	2	17%	25	9%
Serv. de Gobierno y Generales	3	43%	3	8%	15	7%	3	25%	24	9%
Adm. Fiscal y Financiera	0	0%	2	5%	2	1%	0	0%	4	1%
Org. Ejecutivos, Legislativos y Ext.	0	0%	0	0%	5	2%	3	25%	8	3%
Servicios Generales y Electorales	3	43%	1	3%	8	4%	0	0%	12	4%
Serv. Económicos	4	57%	18	49%	95	43%	2	17%	119	43%
Económicos Gnal.	1	14%	0	0%	11	5%	0	0%	12	4%
Infraestructura y Comunicaciones	1	14%	1	3%	14	6%	0	0%	16	6%
Sector Primario	0	0%	2	5%	26	12%	0	0%	28	10%
Sector Secundario	0	0%	3	8%	5	2%	1	8%	9	3%
Sector Terciario	2	29%	12	32%	39	18%	1	8%	54	20%
Serv. Sociales	0	0%	13	35%	76	35%	5	42%	94	34%
Asuntos Laborales	0	0%	3	8%	1	0%	0	0%	4	1%
Protección y asistencia social	0	0%	2	5%	24	11%	1	8%	27	10%
Recreación, cultura, ciencia y religión	0	0%	0	0%	27	12%	2	17%	29	11%
Serv. de Salud	0	0%	3	8%	4	2%	0	0%	7	3%
Serv. Educativos	0	0%	4	11%	17	8%	2	17%	23	8%
Vivienda y servicios comunitarios	0	0%	1	3%	3	1%	0	0%	4	1%
Total General	7	100%	37	100%	220	100%	12	100%	276	100%

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI y en Bowman et al., 2005.

En períodos democráticos es claro que la creación institucional responde a temas muy variados, así áreas como las entidades culturales y de deportes, ambientales, de

infraestructura y ligadas al sector primario se establecen casi completamente durante épocas en que ha predominado un sistema democrático. Está claro que muchas de las entidades creadas responden a mecanismos parciales de institucionalización de conflictos derivados de clivajes históricos en la sociedad. Así, la institucionalidad ambiental se crea en un momento en que las presiones derivadas de entidades en defensa de este tema – sean nacionales o extranjeras – ponen la temática en la agenda pública. Similarmente puede decirse de entes para la defensa de otros grupos políticos que demandan soluciones al estado: mujeres y el INAMU, discapacitados y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, juventud y adolescencia, niñez; así como otros de tipo económico y empresarial como ganaderos, productores de azúcar, agricultores, en general.

Sin embargo, resaltan dos preguntas: primero, ¿hasta dónde la institucionalidad creada es completamente nueva? Si partimos de que el período de democracia da cabida sobre todo a órganos adscritos, ¿hasta dónde la institucionalidad que se hace no es más que una actualización de la ya existentes? Segundo, ¿cuál es el peso de importancia monetaria de la institucionalidad creada? O sea, ¿hasta dónde la creación de entidades en la democracia da cabida a institucionalidad sólida?

Sobre la primera pregunta puede decirse que, en realidad prácticamente los tres períodos se caracterizan por una clara recreación institucional, es decir, para aproximadamente un 25% de los casos, sea en democracia, dictadura o semidemocracia, la entidad creada viene a sustituir las funciones de otra que existía previo a ella. Así, en semidemocracia, entes como el ICT, la Contraloría General de la República o el INVU, vienen de alguna forma a reemplazar a otros que existían antes, tal vez insertando alguna función particular adicional. En democracia, el SINAC, la Promotora de Comercio Exterior, la Liga Agrícola Industrial de la Caña, la Universidad Técnica Nacional, la Junta de Desarrollo de la Zona Sur, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el INAMU, el SINART y el Consejo de Políticas para la Persona Joven, todas vienen a reemplazar antecedentes institucionales que realizaban algunas de las funciones que estos entes realizan hoy. De esta forma, cualquiera que sea el régimen, existe una clara innovación temática en la institucionalidad.

Sobre la segunda pregunta, aunque se crea una cantidad mayor de entidades públicas grandes y muy grandes que en cualquier otro tipo de régimen político (aunque no en el caso de las entidades muy grandes), lo cierto es que la institucionalidad que se forma en la democracia tiende a ser mediana o pequeña. A diferencia de esta situación, la semidemocracia e incluso el autoritarismo ha dado cabida precisamente a entidades grandes o muy grandes, de hecho, una parte sustancial de las entidades grandes o muy grandes se han dado en períodos en que el régimen fue catalogado como autoritario y semidemocrático.

Cuadro 7
Entidades públicas costarricenses, por índice democrático y según rangos de tamaño presupuestario. 2010

Rango presupuestario	Índice democrático								Total	
	Autoritarismo		Semi-democracia		Democracia		Antes de 1900			
Muy grande	2	29%	8	31%	5	4%	3	25%	18	10%
Grande	3	43%	6	23%	15	12%	2	17%	26	15%
Mediano	2	29%	5	19%	26	20%	3	25%	36	21%
Pequeño	0	0%	1	4%	45	35%	2	17%	48	27%
Muy pequeño	0	0%	6	23%	39	30%	2	17%	47	27%
Total general	7	100%	26	100%	130	100%	12	100%	175	100%

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI y en Bowman et al., 2005 y en la página web de la Contraloría General de la República.

Finalmente, una última forma de observar el impacto del régimen en la creación de entidades públicas, tiene que ver con el grado de democratización de las entidades mismas. Las entidades públicas son órganos administrados por personas físicas con el objetivo de atender un conjunto de demandas sociales. Dado que responden a intereses de la sociedad, sucede a menudo que estas se forman de miembros seleccionados de la sociedad con el objetivo de construir políticas públicas en ambientes de mayor pluralidad. En esta parte se buscó saber dos cosas: primero, ¿qué rango de poder de nombramiento tiene el Poder Ejecutivo dentro de la institucionalidad? O sea, ¿hasta qué punto el Ejecutivo ejerce un poder de nombramiento directo sobre las juntas directivas? Segundo, ¿en qué medida las entidades integran la participación de colectivos de la sociedad civil?

Cuadro 8
Entidades públicas costarricenses, por índice democrático y según características del nombramiento de juntas directivas. 2010

Características de nombramiento de la Junta Directiva	Índice democrático								Total	
	Autoritarismo		Semi-democracia		Democracia		Antes de 1900			
No tienen Junta (Ejecutivo nombra a jerarca)	4	57%	11	30%	60	27%	6	50%	81	29%
Tienen Junta	3	43%	26	70%	160	73%	6	50%	195	81%
Legislativo nombra toda la Junta	0	0%	0	0%	0	0%	1	8%	1	0%
Junta electa internamente	0	0%	8	22%	21	10%	1	8%	30	11%
Ejecutivo nombra 100% de la Junta	2	29%	9	24%	28	13%	3	25%	42	15%
Ejecutivo nombra 75%-50% de Junta	0	0%	0	0%	25	11%	0	0%	25	9%
Ejecutivo nombra 50%-25% de Junta	0	0%	3	8%	47	21%	0	0%	50	18%
Ejecutivo nombra hasta 25% de Junta	0	0%	4	11%	17	8%	0	0%	21	8%
Corporativismo	0	0%	15	41%	111	50%	2	17%	128	46%
Empresarios	0	0%	2	45%	45	20%	0	0%	47	17%
Laboral	0	0%	3	8%	8	4%	0	0%	11	4%
Ambientalista	0	0%	0	0%	4	2%	0	0%	4	1%
Cooperativas	0	0%	2	5%	8	4%	0	0%	10	4%
Campeños	0	0%	1	3%	10	5%	0	0%	11	4%
Profesionales	0	0%	9	24%	32	15%	1	8%	42	15%
Estudiantiles	0	0%	1	3%	5	2%	1	8%	7	3%
ONG	0	0%	1	3%	24	11%	0	0%	25	9%
Total general	7	100%	37	100%	220	100%	12	100%	276	100%

FUENTE: Elaboración propia. 2009. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el SINALEVI y en Bowman et al., 2005

Existen claras diferencias entre los mecanismos de nombramiento de jefes institucionales según si se hace referencia a gobiernos democráticos, autoritarios y semidemocráticos. Así, en períodos autoritarios las entidades públicas tienden a carecer de juntas directivas dando cabida a nombramientos directos del Poder Ejecutivo. Ahora bien, en gran medida esto se debe a que los entes en cuestión tiende a ser, sobre todo, carteras ministeriales.

Curiosamente, en el caso de los períodos democráticos y semidemocráticos las diferencias son menos marcadas. Para empezar, existe una ligera tendencia en los gobiernos del segundo tipo para nombrar juntas directivas compuestas, en su totalidad por el Poder Ejecutivo. De igual forma, el corporativismo tiende a ser integrado de forma apenas menor en entes creados durante semidemocracia. Tal vez la única diferencia marcada es que el sector ambientalista y de ONG tiende a penetrar característicamente en períodos en que predomina la democracia.

6. Fuentes de información

Alfaro, R. 2005. *Partidos políticos y el diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica*. Ponencia presentada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

_____. 2004. *Instituciones estatales: un balance del período 1990-2003*. Ponencia presentada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Bowman, K. et al. 2005. "Measuring political democracy: case expertise, data adequacy, and Central America", en

MIDEPLAN. 2007. *Organigrama del sector público costarricense*. San José: Ministerio de Planificación y Política Económica.

Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Auditoría Ciudadana de Calidad de la Democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación.