

¿Por qué los políticos se  
empeñan en crear instituciones?:

**Ronald Alfaro Redondo**  
**Ciencias Políticas**  
**Universidad de Costa Rica**  
**Programa Estado de la Nación**

CUADRO 5.16

**Entidades públicas creadas según período histórico**

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

Fuente: Alfaro, 2005

CUADRO 5.18

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

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

- Los presidentes anhelan instituciones que les den un amplio control de la burocracia pública.
- Los diputados, por su parte, quieren instituciones fuera de la influencia absoluta del presidente.
- Cómo se concilian en la práctica estas dos poderosas ambiciones?
- → Ni el presidente obtiene siempre todo lo que quiere, ni los diputados se salen siempre con la suya.

- Para entender cómo funciona el aparato institucional, es necesario comprender cómo se crean las instituciones.
- Las entidades son claves en la implementación de políticas públicas.
- Las instituciones ejecutan una importante cantidad de recursos.

- Las instituciones son el resultado de intensas luchas y negociaciones políticas entre el presidente y los diputados.
- Los presidentes siempre quieren maximizar su control de la burocracia: nombramiento de jerarcas, presupuesto, bajo su mando
- Clásico ejemplo: ministerios

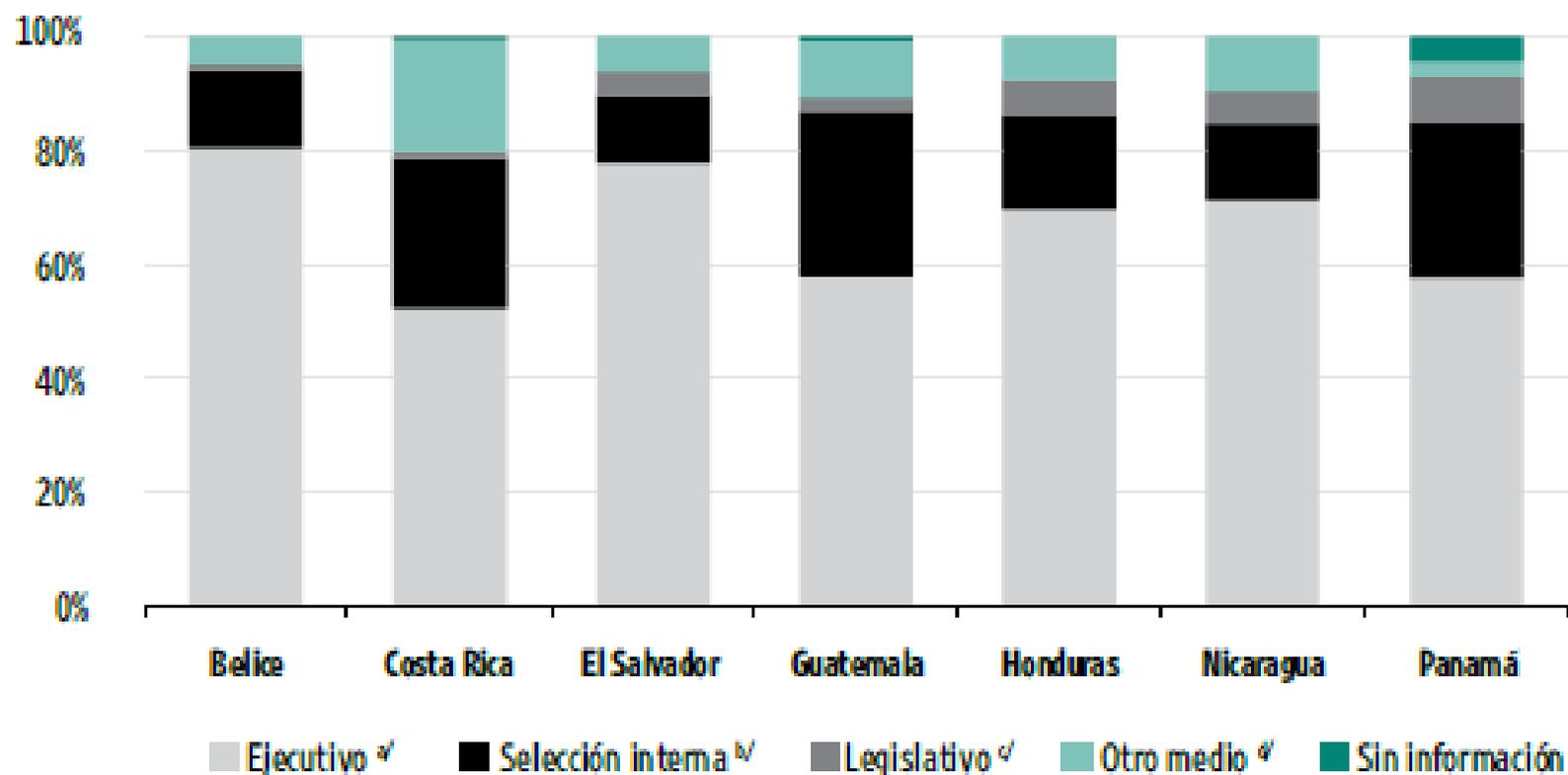
## GRÁFICO 8.10

### CENTROAMÉRICA

#### Modo de nombramiento del máximo jerarca de las instituciones.

2009

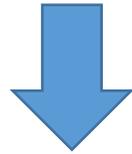
(porcentajes)



Administración	Entidades
Figueres Ferrer	59
Figueres Olsen	42
Trejos Fernández	30
Oduber Quirós	22
Rodríguez Echeverría	19
Calderón Fournier	17
Carazo Odio	15
Monge Alvarez	14
Calderón Guardia	13
Orlich Bolmarcich	13
Arias Sánchez	12
Echandi Jiménez	8
Pacheco De la Espriella	5
Ulate Blanco	4
Picado Michalski	2

- → Un diputado pensaría: ...demasiado poder en manos del presidente (mi oponente)?
- Salidas:
  - Crear entidades públicas en las que el presidente no tenga control absoluto
  - Controles y más controles

- Para conseguir lo que el presidente quiere necesita de una condición denominada “doble apoyo” político:
  1. Apoyo de la ciudadanía (electoral)
  2. Mayoría en el Congreso



Si tiene las dos cosas es esperable que su agenda de creación de instituciones sea más agresiva.

Si únicamente tiene el apoyo del electorado su ambición por nuevas instituciones cambia, pero no se abandona

CUADRO 5.23

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

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

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

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.24

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

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

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

Fuente: Alfaro, 2005.

- Ejemplos de instituciones:

- Ministerio de Energía y Minas (1980) hoy día MINAE  
(cuando fue la última vez que se creó un ministerio?, es viable políticamente crear un ministerio hoy en día?)

- Defensoría de los Habitantes (1992)  
(no por casualidad los diputados la crearon como un órgano adscrito a la Asamblea Legislativa)

## En síntesis:

La creación de instituciones es intrínseca e inescapablemente un acto político.

Las instituciones públicas reflejan las condiciones políticas de sus tiempos.

Esas condiciones imponen límites a las ambiciones de los actores por crear instituciones públicas.