

Democracia estable

Análisis de la gobernabilidad
en Costa Rica

¿alcanza?

**Miguel Gutiérrez Saxe
y Fernando Straface**
Editores

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
ESTADO DE LA NACIÓN**

Página en blanco a propósito

Democracia estable ¿alcanza?

Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica

Miguel Gutiérrez Saxe y Fernando Straface
(Editores)

Las publicaciones especiales sobre el desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo se preparan como parte de los esfuerzos continuos del Banco para evaluar las condiciones económicas, políticas y sociales de los países de América Latina y el Caribe. Para que la información se encuentre disponible lo más rápido posible, estas publicaciones se producen en forma expedita, no tienen una edición formal, y no han estado necesariamente sujetas a los rigurosos procesos de revisión que se aplican a las publicaciones del Banco que llevan revisión académica. De este modo, la información y las opiniones presentadas en este tipo de publicaciones corresponde por completo a los autores y no han sido refrendadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, su Directorio Ejecutivo ni los países a los cuales representan.

Página en blanco a propósito

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
<hr/>	
CAPÍTULO I - <i>Miguel Gutiérrez Saxe y Fernando Straface</i>	
<hr/>	
Antecedentes: Política y economía en la Costa Rica de los últimos 50 años	11
<hr/>	
CAPÍTULO II - <i>Fernando Straface</i>	
<hr/>	
Gobernabilidad democrática en Costa Rica: ¿“Hipergradualismo”, cansancio reformista o desacuerdo sobre el modelo deseado?	15
Costa Rica en el largo plazo: un sistema político estable, inclusivo y legítimo	15
Los últimos 10 años: dificultades para la formación de acuerdos y disminución de capacidades del Estado	18
Conclusiones	26
<hr/>	
CAPÍTULO III - <i>Rodolfo Cerdas Cruz, Mark Payne y Jorge Vargas Cullell</i>	
<hr/>	
Sistema democrático	31
Gobierno basado en el consentimiento de los gobernados	31
Inclusividad e intensidad de la participación política	35
Elecciones limpias y libres	44
Equidad y efectividad de la representación ciudadana	47
Capacidad de agregación de preferencias ciudadanas y construcción de consensos	51
Control y rendición horizontal de cuentas	56
Conclusiones y recomendaciones	58
<hr/>	
CAPÍTULO IV - <i>Carlos Cordovez y Julio Jurado Fernández</i>	
<hr/>	
Estado de derecho	67
Gobierno mediante el derecho	68
Leyes de calidad para guiar el comportamiento humano	75
Congruencia entre el marco jurídico y su aplicación	78
Conclusiones y recomendaciones	90

CAPÍTULO V - *Fernando Straface y Jorge Vargas Cullell*

Gestión pública	97
Contexto institucional de la gestión pública	97
Administración pública profesional	98
Eficacia y eficiencia de la gestión pública	105
Rendición de cuentas	116
Conclusiones y recomendaciones	121

CAPÍTULO VI - *Miguel Gutiérrez Saxe y Mercedes Mateo Díaz*

Instituciones de mercado	131
Seguridad y definición de los derechos económicos básicos	132
Promoción de la competencia: corrección de las distorsiones de los mercados	134
Coordinación y fomento de los mercados	141
Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento	149
Cohesión social y manejo de conflictos	153
Conclusiones	161

CAPÍTULO VII - *Fabrice Lehoucq*

Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática	165
La trayectoria política y económica	167
Las características centrales de las políticas públicas	171
El proceso de formulación de políticas	179
Las bases institucionales para políticas públicas efectivas	183
Conclusiones	198

CAPÍTULO VIII - *Jorge Vargas Cullell*

Conclusiones generales: Costa Rica en perspectiva comparada	203
--	------------

ANEXO

Marco conceptual y metodológico	207
Instituciones, política y desarrollo	207
El sistema democrático como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes	210
El Estado de derecho como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes	214
La gestión pública como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes	219
La descentralización como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes	223
Las instituciones de mercado como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes	236
 ACERCA DE LOS AUTORES	 253
 BIBLIOGRAFÍA	 257

Página en blanco a propósito

INTRODUCCIÓN

Costa Rica posee una de las democracias más maduras y estables de América Latina, constituyendo este uno de los pilares fundamentales de su avance económico y social a lo largo de los últimos 20 años. El país cuenta con una vasta trayectoria de estabilidad política y calidad institucional, un afianzado modelo de crecimiento orientado hacia el exterior y una estructura social caracterizada por un amplio sector de clase media y bajos niveles de exclusión en relación con otros países de la región.

El mantenimiento y la superación de los logros señalados dependerán de la capacidad del país para afianzar su modelo de crecimiento y custodiar las condiciones de calidad institucional que hacen a un entorno económico favorable. En ambos casos, se trata de tareas en las que el gobierno deberá desempeñar un rol estratégico, promoviendo las reformas necesarias para garantizar la continuidad de las inversiones, asegurando condiciones de equidad en las posibilidades de acceso al sistema económico y proveyendo bienes públicos que son esenciales para el desarrollo del país.

La plena consecución de estos objetivos, sin embargo, se ha visto atenuada en los últimos 10 años por un entorno político institucional caracterizado por la dificultad de alcanzar acuerdos amplios sobre reformas estratégicas para el país. Esta situación ha contribuido a un progresivo estancamiento institucional del país, y a una situación de relativa debilidad de los sucesivos gobiernos para implementar su agenda de políticas. Entre otras consecuencias, la disminución de la capacidad de gobierno ha impactado –si bien moderadamente– sobre la satisfacción de la ciudadanía para con el funcionamiento de la democracia costarricense.

El estudio que aquí presentamos analiza diversos dilemas que enfrenta la gobernabilidad costarricense en la actualidad y que explican, en parte, los fenómenos señalados. Entre estos dilemas se encuentran los cambios en el sistema de partidos, ciertas debilidades del aparato estatal para proveer bienes públicos esenciales para el desarrollo del país (por ejemplo, infraestructura), el moderado deterioro de la legitimidad del sistema político frente a la ciudadanía y las dificultades que enfrentan los distintos gobiernos para hacer efectivo su programa de gestión. Asimismo, el libro destaca las principales fortalezas de la democracia costarricense, las cuales, pese a los desafíos señalados, todavía hacen del país un ejemplo en la región en materia de garantía de los derechos democráticos.

Cabe destacar que el libro cubre un período de análisis que abarca desde la sanción de la Constitución Política del país en 1949 hasta finales de 2005. En particular, el análisis se pro-

fundiza en la etapa 1990-2005, espacio en el cual comenzaron a vislumbrarse las tendencias más sobresalientes en materia de gobernabilidad que explican algunos de los desafíos actuales descritos en los diversos capítulos. Por su parte, las aseveraciones y/o conclusiones desarrolladas a lo largo de las diferentes secciones no constituyen en modo alguno un juicio a ninguna administración del país en particular, mucho menos a la actual gestión de gobierno. Esto supone, como contrapartida, la adopción de una mirada de mediano y/o largo plazo –y consecuentemente de distanciamiento en el análisis– frente a algunos fenómenos altamente positivos para el país ocurridos en los últimos dos años (2006 y parte de 2007), entre los que pueden resaltarse el notable crecimiento económico y la saludable disminución del déficit fiscal y la inflación.

El libro está organizado de la siguiente manera. El capítulo I, “Antecedentes”, provee una breve reseña histórica del proceso político y económico de Costa Rica a lo largo de los últimos 50 años, fundamental para entender diversas manifestaciones contemporáneas en esos ámbitos. El capítulo II, “Gobernabilidad democrática en Costa Rica”, presenta luego una síntesis de los principales dilemas que enfrenta la gobernabilidad democrática costarricense. Se destacan allí dos desafíos centrales. En primer lugar, el hecho de que ha disminuido notablemente la capacidad del sistema político para alcanzar los acuerdos básicos necesarios para avanzar en el planteamiento de reformas y de una agenda de gobierno en general. En segundo lugar, en los últimos 15 años se ha dado un notable incremento de las responsabilidades estatales que no ha sido acompañado por un marco de capacidades que permita hacer frente a las mismas. El capítulo III, “Sistema democrático”, analiza el funcionamiento de las instituciones políticas en el país, incluidos el sistema de partidos, los poderes de gobierno, el sistema electoral y las condiciones para el ejercicio de la democracia en general. El capítulo IV, “Estado de derecho”, examina el funcionamiento del sistema de justicia, tanto desde el punto de vista de su independencia como desde la óptica de su eficiencia operativa. El capítulo V, “Gestión pública”, amplía el análisis de los elementos que condicionan las capacidades del Estado, incluidos el servicio civil, el proceso presupuestario, las instancias de control de la gestión y las iniciativas de responsabilización de la gestión ante la ciudadanía. El capítulo VI, “Instituciones de mercado”, estudia la institucionalidad estatal en su vínculo con el fomento y la regulación de mercados, la promoción económica y las instituciones diseñadas para incentivar la articulación entre actores socioeconómicos. El capítulo VII, “Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática”, incorpora una visión dinámica, desde un enfoque de economía política, de los incentivos y el funcionamiento del proceso de políticas en Costa Rica. Allí se da cuenta de las principales características del juego institucional en el país y su impacto sobre las políticas públicas. Finalmente, el capítulo VIII, “Conclusiones generales”, ofrece una perspectiva comparada de los desafíos que enfrenta el país y su relación con el camino recorrido por otras naciones de características similares. El libro contiene además un anexo metodológico, en el cual se presenta el enfoque conceptual, las variables consideradas y los indicadores que forman parte de la estrategia de análisis de los Perfiles de Gobernabilidad del Banco interamericano de Desarrollo.

Los estudios que han dado lugar a este libro fueron realizados en el marco de la iniciativa sobre Perfiles de Gobernabilidad del BID. A través de esta iniciativa se han elaborado ya los perfiles de Perú, Ecuador, Colombia y Nicaragua, de acuerdo con el calendario de formulación de las Estrategias del BID con los distintos países de la región. Para llevar adelante el trabajo, el BID procura asociarse en cada país con una institución local, a cargo de la implementación de una metodología predefinida (véase anexo metodológico). En el caso de Costa Rica, la institución local ha sido el Estado de la Nación a través de destacados consultores que, junto con el equipo del BID, son coautores de los capítulos que integran esta obra.

El principal objetivo de esta iniciativa es abrir la posibilidad de un diálogo entre los protagonistas de la vida política y económica del país en torno a los desafíos que supone la tarea de gobernar en Costa Rica. Por eso, esta publicación está dirigida principalmente a los hacedores de política del país (*policymakers*) en general, a las organizaciones de la sociedad civil cuya agenda comprende temáticas de la gobernabilidad democrática, y a agentes del sector privado (representantes del capital y el trabajo) con intereses en las diversas reformas pendientes. Aspiramos a que el libro promueva la creación de ámbitos de diálogo entre estos actores y, eventualmente, contribuya a definir una hoja de ruta para avanzar en alguno de los desafíos analizados.

Además de los autores, diversas personas e instituciones han hecho posible este libro. Nuestros agradecimientos a: el Fondo Sueco del BID (a través de María Elisabeth Bouroncle), que apoyó financieramente la iniciativa; IDEA Internacional y en especial Daniel Zovatto, Director para América Latina, que actuó como coordinador técnico del equipo local; Kevin Casas, quien durante el período de desarrollo del libro ocupaba la Vicepresidencia Segunda de Costa Rica y desde allí apoyó en todo momento esta iniciativa; Fernando Quevedo y Jorge Requena, ambos del BID, quienes impulsaron el desarrollo del trabajo desde la División de Países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, y la Representación del BID en Costa Rica. También merece destacarse la colaboración de más de un centenar de personas entrevistadas para los distintos capítulos, a quienes agradecemos por su tiempo y claridad en los conceptos vertidos. La corrección final del texto estuvo a cargo de Francisco Seminario, mientras que en el diseño colaboró Diana Bejar. La producción editorial es responsabilidad del Departamento de Relaciones Externas del BID. Vania Salgado Hernández colaboró con la investigación del capítulo VI, sobre instituciones de mercado.

Como es costumbre, los contenidos finales del libro no representan en modo alguno la posición institucional del BID o del Estado de la Nación, sino que constituyen una interpretación de los hechos por parte de los propios investigadores.

Página en blanco a propósito

**Antecedentes:
Política y economía en la Costa Rica de los últimos 50 años**

Miguel Gutiérrez Saxe y Fernando Straface

El régimen democrático de Costa Rica es el resultado de una larga transición política iniciada hacia fines del siglo XIX y que incluyó, durante la primera mitad del siglo XX, un arduo proceso de desarrollo de instituciones políticas. (Lehoucq 1998, Molina y Lehoucq 1999). Aunque la fecha de finalización de esa transición puede ser materia de discusión, se coincide por lo general en que a mediados de la década de 1950 la mayor parte de las instituciones y libertades asociadas comúnmente a un régimen democrático ya habían sido establecidas en el país (Peeler 1991, Booth 1998, Seligson 2001). La costarricense es una de las democracias más antiguas de América Latina. Y podría afirmarse que es también la más estable de la región (Peeler 1985, Peeler 1991, Booth y Seligson 1993, Booth 1995, Booth 1998, Clark 2001, Mahoney 2001, Programa Estado de la Nación 2001).

En el plano económico, el país acumula una vasta experiencia en materia de apertura comercial. Costa Rica cuenta, desde hace más de un siglo y medio, con una economía en la que el desempeño del sector externo ha sido decisivo para el país, aunque esto se ha dado a partir de dos “modelos” de apertura: uno excluyente (la producción bananera de enclave) y otro inclusivo (la producción cafetalera). Desde una perspectiva histórica, la coexistencia de estos dos modelos de inserción en el comercio internacional demostró tempranamente que cuando coinciden una estrategia adecuada, políticas correctas y un diseño institucional apropiado, es posible complementar la apertura comercial –cuyo dinamismo dependerá de la demanda externa– con robustos encadenamientos a la demanda interna.

En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica experimentó una convergencia única de procesos económicos, sociales y políticos. Por una parte, al igual que en muchos otros países en vías de desarrollo, la sociedad costarricense experimentó rápidos procesos de crecimiento económico y demográfico, especialmente entre 1950 y 1980 (véase el cuadro 1.1). Pero por otra, a diferencia de muchos de estos países, combinó estos fenómenos con un sostenido desarrollo democrático e importantes logros en materia de equidad social (Programa Estado de la Nación 2002).

Cuadro 1.1. Costa Rica: evolución de algunos indicadores sociales y económicos desde 1940

Variables	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Índice de desarrollo humano	N.D.	N.D.	0,55	0,65	0,75	0,85	0,82
Población (en miles)	656	812	1.199	1.758	2.302	3.050	3.925
Hogares pobres (%)			50	29	26	27	21
Esperanza de vida al nacer (en años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7
Mortalidad infantil (cada mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10
Desnutrición en menores de 6 años (%)	N.D.	N.D.	14	12	4	4	3
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	88
Analfabetismo en mayores de 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
Líneas telefónicas instaladas (cada 10.000 hab.)	N.D.	N.D.	74,2	231,8	788,2	1.028,8	2.538,1
PIB per cápita (en US\$ de 1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	3.290
Personas activas en el sector agrícola (%)	66	63	59	49	35	25	20
Razón déficit fiscal / PIB (%)	N.D.	0,03	0,94	1,40	8,97	3,40	3,00
Deuda interna / PIB (%)	N.D.	4,1	4,2	9,6	14,8	20,5	37,8
Remuneración de los empleados del gobierno central / Remuneración total (%)	N.D.	N.D.	19,7	22,7	30,6	46,5	32,4
Gastos totales del gobierno / PIB (%)	N.D.	2,1	4,9	6,6	12,2	12,0	15,6

Fuente: Programa Estado de la Nación 2005 con base en: PNUD, CCP-UCR, INEC, MINAE, Ministerio Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis.

Al promediar la década de 1970, la economía costarricense todavía se apoyaba principalmente en la exportación de los productos agrícolas tradicionales: el café y el banano representaban en conjunto más del 80% de las exportaciones del país. Sobre esta base productiva y exportadora se erigió la industrialización sustitutiva de importaciones, acompañada de una fuerte presencia estatal tanto en la producción de bienes y servicios como en el control del sistema financiero. En esta configuración productiva e institucional interactuaba un reducido conjunto de actores sociales y políticos que tenía relaciones estables y predecibles con el sistema de partidos políticos.

El período de rápido crecimiento económico y progreso social concluyó con la crisis económica de 1980-1982 y las ramificaciones locales de los conflictos militares que asolaron Centroamérica durante aquella época. Pese a que la intensidad y duración de la crisis fue menor a la de otros países latinoamericanos, esta tuvo profundas consecuencias en la sociedad costarricense. En dos años, el nivel de pobreza de la población se duplicó: del 26% en 1980 saltó a cerca del 55% en 1982. La deuda externa aumentó casi ocho veces en sólo seis años, entre 1974 y 1980, y en 1981 el país se convirtió en el primero del hemisferio en declarar una moratoria unilateral en el pago de su deuda externa, lo que cerró los canales al financiamiento externo (González y Céspedes 1995). Un elevado déficit fiscal, superior al 8% del PIB, forzó una drástica reducción del gasto público, particularmente en el gasto social, que experimentó

una fuerte caída. En un país que aún no había logrado universalizar la educación secundaria –había apenas un 60% de cobertura en 1980–, se perdieron casi 20 puntos porcentuales de cobertura en dos años (Programa Estado de la Nación 2002, Programa Estado de la Nación 2003). Sin embargo, pese a este abrupto retroceso económico y social, las mediciones de Seligson y Gómez de la época muestran un sólido apoyo ciudadano al sistema político, un dato llamativo en un contexto de guerras civiles en el resto de la región centroamericana (Seligson y Gómez 1987).

Superada la crisis, sobrevinieron en Costa Rica importantes cambios económicos e institucionales. En el plano económico, el país adoptó un nuevo estilo de desarrollo basado en la apertura comercial y la promoción de la inversión extranjera, lo cual generó un dinámico y diversificado sector externo. Hacia 1990, en términos generales el país había logrado alcanzar los niveles económicos y sociales previos a la crisis. Ese año, el PIB per cápita fue ligeramente inferior al de 10 años antes, mientras que el nivel de pobreza era apenas un punto superior y se había logrado llevar el déficit fiscal a dimensiones manejables (cerca del 3% del PIB). Una década más tarde, al finalizar el siglo XX, el país mostraba importantes avances: su apertura comercial había permitido quintuplicar las exportaciones en 10 años y se había convertido en el mayor exportador per cápita de América Latina. Del mismo modo, el PIB per cápita se había recuperado, con un crecimiento muy significativo en una década, y el nivel de pobreza de la población había caído del 27% al 21% entre 1990 y 2000 (Programa Estado de la Nación 2004).

La economía agroexportadora de Costa Rica quedó reducida en las últimas dos décadas a su mínima expresión. Hoy en día, el café y el banano representan alrededor del 10% de las exportaciones totales, mientras que la carne, el cacao y la caña de azúcar desaparecieron como productos de exportación. En la economía costarricense actual, el sector de los servicios es el más importante. Genera casi el 60% del PIB (59,3% en 2004). En lo que va del siglo XXI, por otro lado, el turismo se ha convertido en la primera fuente de divisas del país. El PIB agropecuario representa hoy alrededor del 9% del PIB total y año tras año este sector da empleo a menos personas. Por su parte, el sector industrial ha experimentado una profunda transformación: la industria que había crecido al amparo del mercado centroamericano, predominante tres décadas atrás, fue desplazada por plantas manufactureras que producen para terceros mercados. Y el sector financiero, finalmente, ha sido el más dinámico en los últimos años. Sin embargo, la nueva economía parece tener menor arraigo social (generación de empleos), productivo (compras a proveedores locales) y fiscal (pago de impuestos) que el que tenía la economía agroexportadora tradicional (Programa Estado de la Nación 2004). Si bien en la actualidad tanto el café como el banano tienen una importancia económica secundaria, las tensiones históricas entre un modelo excluyente y otro inclusivo de apertura siguen presentes en las nuevas actividades que dinamizan el sector externo de la economía costarricense (zonas francas y turismo) (véase el cuadro 1.2).

Cuadro 1.2. Evolución del PIB, la apertura económica, las exportaciones y la inversión extranjera directa en Costa Rica, 1985-2003

Año	PIB (en millones de US\$ año 2000)	Índice PIB 1985=100	Coef. de apertura	Exportaciones (en millones de US\$)	Índice de exportaciones (1985=100)	% de export. no trad.	IED (millones US\$)	Índice de IED 1985=100
1985	7.667,0	100		1.081,6	100	45,6	64,4	100
1988	8.779,4	114		1.448,8	134	56,1	123,1	191
1991	9.824,4	127	73,4	1.899,3	176	60,3	178,4	277
1994	12.063,3	157	77,3	2.878,2	266	67,1	297,6	462
1997	13.353,0	174	86,2	4.205,5	389	75,1	406,9	632
2000	15.946,3	208	94,3	5.849,7	541	85,0	408,6	634
2003	17.649,4	230	95,3	6.102,2	564	86,9	586,9	911

FUENTES: PIB: Banco Mundial; otras cifras: 1991-2004, Décimo Informe Estado de la Nación; 1985-1990: Observatorio del Desarrollo; cifras de comercio exterior: COMEX con base en cifras de BCCR.

NOTAS: Coeficiente de apertura: % (Exportaciones + Importaciones)/PIB; Exportación no tradicional: no incluye café, banana, carne, caña y cacao; IED: inversión extranjera directa.

En el plano institucional, el Estado costarricense evolucionó hacia un Estado constitucional, en el que las leyes y las actuaciones públicas se encuentran efectivamente sujetas a las disposiciones constitucionales. Esta evolución implicó la creación o reforzamiento de múltiples controles del accionar público, tanto para observar su legalidad como para garantizar la protección y tutela de los derechos de la población. Ha habido cambios significativos, aunque bastante menos radicales, en el tamaño relativo y las funciones económicas del Estado. En relación con la PEA, el Estado se ha reducido: hoy emplea a aproximadamente el 13% de este segmento, casi seis puntos menos que tres décadas atrás. Pero controla algunos mercados clave, como la electricidad, las telecomunicaciones, la salud y la provisión de agua.

Pese a los cambios económicos e institucionales mencionados, el país aún no retomó las altas y sostenidas tasas de crecimiento económico acompañadas de rápido progreso social que disfrutó hasta 1980. El pasado reciente no puede homologarse a la época de rápido progreso social y económico característica del período 1950-1980. Ciertamente, algunos indicadores sociales continuaron mejorando (como el aumento de la esperanza de vida al nacer, la escolaridad y la reducción de la mortalidad infantil y la desnutrición). Pero en los últimos 20 años el crecimiento económico ha sido irregular y, en promedio, inferior al de algunas décadas atrás, además de que presenta un creciente pago a factores externos que separa el crecimiento del PIB del progreso en bienestar de la población. En segundo lugar, durante los años noventa la sociedad costarricense se volvió levemente más desigual. En efecto, el coeficiente de Gini aumentó de 0,37 a 0,425 entre 1997 y 2002. Considerando un plazo más largo, y con información más precisa, el INEC reporta que entre 1998 y 2004 este coeficiente pasó de 0,35 a 0,47. En tercer lugar, aunque la pobreza disminuyó durante la primera mitad de los años noventa, el crecimiento económico que tuvo lugar entre 1995 y 2003 no se tradujo en reducciones ulteriores. Esta desconexión entre desempeño económico y equidad social se ha convertido en uno de los principales desafíos que enfrenta el país (Programa Estado de la Nación 2004).

Gobernabilidad democrática en Costa Rica: ¿“Hipergradualismo”, cansancio reformista o desacuerdo sobre el modelo deseado?

*Fernando Straface*¹

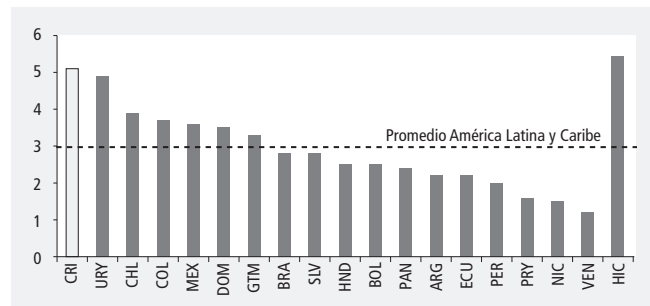
Costa Rica en el largo plazo: un sistema político estable, inclusivo y legítimo

Costa Rica posee una de las democracias más maduras y estables de América Latina.² A diferencia de la mayoría de los países de la región, en los últimos 50 años no ha habido en Costa Rica alteraciones del orden constitucional ni del Estado de derecho. Por su parte, los procesos electorales se han realizado con la regularidad preestablecida y partidos de distinto signo político se han alternado en el poder (véase el capítulo III). Esta evolución institucional ha garantizado, a lo largo del período analizado y hasta la actualidad, la plena vigencia del ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles en el país (Freedom House 2005).³

Por otra parte, Costa Rica también se destaca en el contexto regional por el alto grado de independencia y confianza ciudadana en el Poder Judicial (gráficos 2.1 y 2.2). La independencia funcional y presupuestaria de este poder están garantizadas en la Constitución. Además, el sistema judicial ha establecido una clara separación de las funciones de investigación, defensa y resolución de los asuntos (véase el capítulo IV).

Las características del Poder Judicial en Costa Rica garantizan un entorno institucional propicio para procesar en forma independiente posibles casos de corrupción en la gestión de gobierno. De acuerdo con el índice de corrupción de Transparencia Internacional (CPI o IPC, por sus siglas en inglés y español, respectivamente), Costa Rica se ubica en el grupo mejor evaluado en la región en materia de control de la corrupción⁴ (véase

Gráfico 2.1. Índice de independencia del poder judicial, 2006



Fuente: Foro Económico Mundial, 2006.

el capítulo IV). Los casos que involucran a ex presidentes, más allá del resultado final de estos procesos, dan cuenta de un Poder Judicial que provee una actuación independiente y ajustada a la ley.

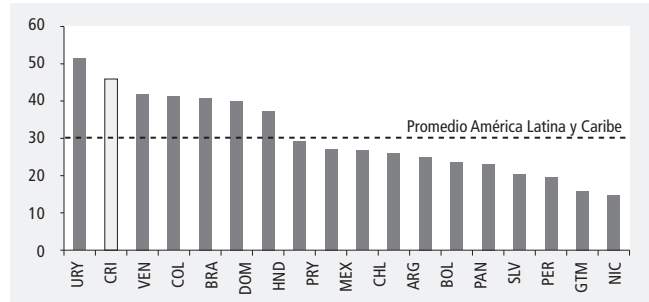
El contexto institucional descrito ha contribuido a generar un sistema político que goza de un alto grado de legitimidad.⁵

De acuerdo con las mediciones de Latinobarómetro (2006), el apoyo a la democracia y la satisfacción con los resultados del sistema se han mantenido en Costa Rica históricamente por encima del promedio de la región⁶ (gráficos 2.3 y 2.4).

Como consecuencia de las características mencionadas, en Costa Rica la gobernabilidad democrática se encuentra en una posición privilegiada si se la compara con el resto de América Latina. A modo de ejemplo, el índice de estabilidad política (Kaufmann 2005) ubica a Costa Rica en uno de los mejores lugares de la región, sólo por debajo de Chile. En el caso del indicador sobre voz y rendición de cuentas (Kaufmann 2005), Costa Rica presenta valores apenas inferiores a los de Chile y Uruguay, pero supera ampliamente al resto de los países de la región (gráficos 2.5 y 2.6).

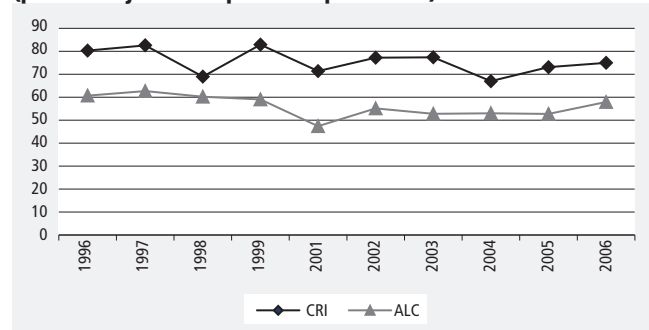
En suma, el sistema político costarricense ha sido capaz de generar altos niveles de inclusividad a partir de su capacidad para agregar preferencias y procesar el conflicto social y distributivo. Estas fortalezas se han sustentado en tres características centrales del modelo político costarricense.

Gráfico 2.2. Confianza en el sistema judicial, 2005 (porcentaje de respuestas positivas)



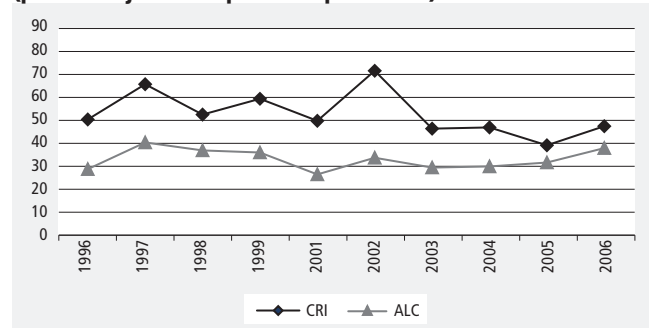
Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Gráfico 2.3. Apoyo a la democracia, 1996-2006 (porcentaje de respuestas positivas)



Fuente: Latinobarómetro, 1996.

Gráfico 2.4. Satisfacción con la democracia, 1996-2006 (porcentaje de respuestas positivas)



Fuente: Latinobarómetro, 1996.

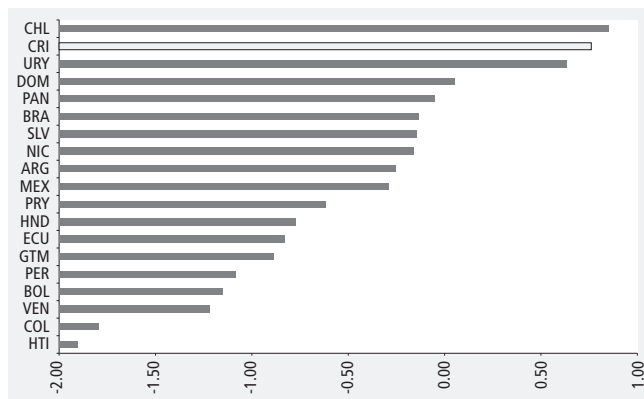
En primer lugar, históricamente Costa Rica se caracterizó, a diferencia de otros países de la región, por un modelo gradualista y consensual para la implementación de reformas (Clark 2001). Si bien otros países avanzaron más rápidamente en las denominadas reformas del Consenso de Washington, apoyados en contextos institucionales “decisionistas”, la sostenibilidad de las mismas se vio comprometida por el cambio de rumbo asociado al giro ideológico y político de las coaliciones gobernantes. En el caso de Costa Rica, el modelo señalado le ha permitido al país dotar a las innovaciones institucionales de un alto nivel de consenso y sostenibilidad.

En segundo lugar, una alta porción del Estado costarricense ha sido separada de la competencia política a través de la descentralización de funciones y el establecimiento de destinos específicos garantizados por la Constitución para cumplir con las mismas (véase el capítulo VII). Esto ha posibilitado un alto nivel de certeza en la ciudadanía acerca de la provisión de bienes esenciales, y ha contribuido a la imagen de un Estado que vela por el bienestar general y que está por encima de las disputas políticas coyunturales (véase el capítulo VI).

La dinámica descrita ha sido potenciada, además, por un tercer factor relacionado con la legitimidad del Estado y el sistema político en su conjunto. En lo que respecta a la administración pública, el reclutamiento del servicio civil en buena medida ha encontrado sustento en normas públicas que contemplan requisitos de idoneidad y mérito (véase el capítulo V).

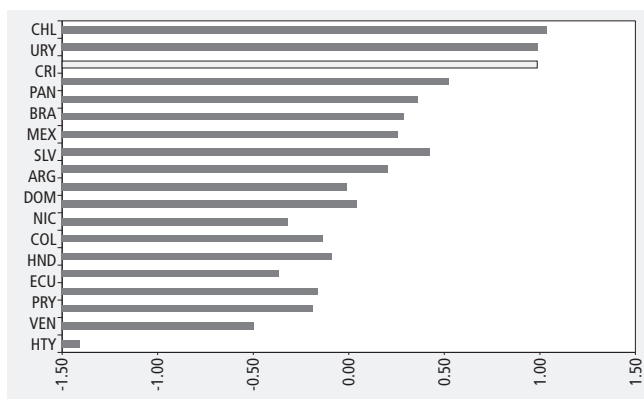
Las fortalezas señaladas a lo largo de esta sección representan sin duda las variables sobresalientes en el “largo plazo” (desde la promulgación de la Constitución Política, en 1949, hasta la actualidad) del sistema político costarricense. Sin embargo, los últimos 10 años muestran cierto detenimiento en la capacidad de Costa Rica para avanzar en una agenda de modernización y adecuación de sus instituciones a los desafíos que el país enfrenta. Esto ha repercu-

Gráfico 2.5. Índice de estabilidad política, 2005



Fuente: Banco Mundial, Kaufmann et. al 2005.

Gráfico 2.6. Índice de voz y rendición de cuentas, 2005



Fuente: Banco Mundial, Kaufmann et. al 2005.

tido negativamente en la plataforma de condiciones para potenciar el crecimiento económico y continuar en la senda del progreso social iniciada en los años ochenta. La próxima sección procura analizar algunos de los factores que han contribuido en el período reciente a lo que algunos diagnostican como una cierta “parálisis” del sistema político costarricense (Estado de la Nación 2005).

Los últimos 10 años: dificultades para la formación de acuerdos y disminución de capacidades del Estado

Los distintos capítulos que conforman este libro dan cuenta de dos grandes tendencias que, en los últimos 10 años, han impactado negativamente en la capacidad de los sucesivos gobiernos para avanzar en la agenda de reformas y continuar garantizando una acción estatal inclusiva. En primer lugar, ha disminuido notablemente la capacidad por parte del sistema político para lograr los acuerdos necesarios para avanzar en el planteamiento de reformas y en cualquier agenda de gobierno en general. En segundo lugar, en los últimos 15 años se han incrementado notablemente las responsabilidades estatales, en un proceso que no fue acompañado por un marco de capacidades equivalente que permita hacer frente a las mismas. Como consecuencia, la efectividad del Estado se ha visto comprometida en algunos sectores producto de la falta de inversión, y en otros por las dificultades para articular en forma efectiva los recursos organizativos y presupuestarios. De hecho, el bajo nivel de capacidades estatales ha potenciado las dificultades del sistema político para generar condiciones que hagan posible el buen gobierno. Por su parte, en un país cuya ciudadanía ha tenido históricamente elevadas expectativas respecto del rol del Estado, la disminución de las capacidades estatales ha generado mayores demandas y cuestionamientos al modelo de equidad distributiva. Las siguientes subsecciones analizan con mayor profundidad el origen del debilitamiento de los acuerdos políticos y sociales y de las capacidades estatales en Costa Rica.

Desafíos para la formación de acuerdos

Históricamente, la profunda institucionalidad republicana costarricense ha sido considerada un factor positivo para la implementación gradual y consensuada de reformas. Costa Rica se caracterizó por un sistema político basado en prácticas consensuales entre sus dos partidos mayoritarios: el Partido de Liberación Nacional (PLN), expresión política de los industriales de la integración, la tecnocracia y los pequeños y medianos productores agropecuarios, y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), cuya base de apoyo eran los productores agropecuarios tradicionales y los sectores urbanos de menores ingresos (véase el capítulo I). Este bipartidismo con fuerte arraigo social, sumado a las expectativas reales de alternancia en el poder, potenciaron tradicionalmente la oferta programática de los partidos al “votante medio”, es decir, se orientaron hacia el centro del espectro político. Por su parte, la delegación en agencias

autónomas de una gran parte del proceso de definición de políticas (*policymaking*) ha limitado también los espacios de competencia en cuestiones esenciales al modelo político y económico. Finalmente, la decisión de no tener ejército, adoptada en 1948, marca una temprana vocación internacionalista y de solución endógena de los conflictos por parte del sistema político, lo cual a su vez está relacionado con un alto consenso político y social acerca del modelo de Estado y sociedad deseados.

Sin embargo, la capacidad del sistema político costarricense para agregar preferencias y construir acuerdos se ha visto profundamente erosionada en los últimos años. Diversos factores han contribuido a esta realidad, los cuales se analizan a continuación.

En primer lugar, a lo largo de la última década el sistema político del país se ha reconfigurado, pasando de un clásico sistema bipartidista a un pluripartidismo emergente. Esta realidad ha incrementado el número de actores políticos con capacidad de influencia y, por lo tanto, ha elevado los costos transaccionales de la negociación de consensos duraderos. El año 1998 es quizás un punto de inflexión en la transición hacia la nueva configuración política. Hasta esa elección, los dos partidos mayoritarios habían concentrado más del 90% de los votos en cada proceso electoral desde 1948. En las elecciones de 1998 se inició un marcado descenso de la polarización que hasta entonces había beneficiado a los partidos tradicionales, llegando estos a sumar sólo el 40% de los votos en 2002. Esto naturalmente estuvo relacionado con el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y, por lo tanto, con una mayor fragmentación del sistema de partidos. A diferencia de 1994, año en que el número efectivo de partidos (cifra basada en los escaños del parlamento) era de 2,3, en el año 2002 este indicador pasó a 3,5, manteniéndose casi sin alteraciones en las últimas elecciones (2006) (véase el capítulo III).

En segundo lugar, la reconfiguración del sistema político ha ido de la mano de un deterioro en las lealtades partidarias, provocando un crecimiento de la volatilidad electoral. Esto, a su vez, ha generado mayores demandas particularistas y “estacionales” al sistema político, alterando negativamente los incentivos para la formación de acuerdos en torno de agendas nacionales. Se observa un descontento de la ciudadanía con los partidos políticos tradicionales y un distanciamiento cada vez mayor entre las clases dirigentes del país y los partidos. Un signo de la pérdida de expectativas en el sistema político está dado por el creciente nivel de abstención electoral registrado en los últimos años, con un máximo del 35% en las elecciones de 2006.⁷ Asimismo, el nivel de volatilidad electoral ha experimentado un importante crecimiento a partir de 1998, alcanzando en la actualidad niveles similares (30%) a los registrados en las décadas de 1950 y 1970, que también constituyeron períodos de reconfiguración del sistema de partidos (Alfaro 2006).⁸ Por su parte, un estudio reciente señala que la mayoría de las personas que votaron en la elección de 2006 no tiene hoy una preferencia partidaria sólida (véase el capítulo III).

Las reglas del financiamiento electoral también han contribuido al debilitamiento de los vínculos de representación política, en la medida en que no promueven la permanencia de las estructuras partidarias entre elecciones. Existe financiamiento público, pero sólo en los períodos electorales nacionales, de manera tal que se dificulta la obtención de recursos para

financiar los partidos en los períodos no electorales. Esta situación origina dos fenómenos. Por un lado, se ha constatado un incremento en el manejo particularista de los recursos públicos, para favorecer a los electores de determinados partidos. Por otro lado, se ha incrementado el financiamiento privado de la política a través de las contribuciones a los procesos internos de los partidos (véase el capítulo III).

Por su parte, la transformación productiva del país de los últimos 20 años produjo cambios sustanciales en los actores clave de la economía-política nacional, lo cual trajo aparejado la alteración de los vínculos de representación partidaria. Los dos partidos principales dejaron de tener una base de apoyo específica, lo que provocó en consecuencia una desagregación del vínculo entre partidos políticos y actores sociales concretos. Además, la tecnocracia pública y los sectores medios fueron desplazados del eje central de la economía por nuevos productores agropecuarios de exportación, empresas turísticas y, fundamentalmente, entidades financieras privadas y empresas transnacionales (véase el capítulo VI). Estos nuevos sectores, a diferencia del pasado, no tienen una elevada dependencia del sector público. También se observa una mayor independencia del sector descentralizado respecto del poder político de turno, lo cual ha alterado la histórica simbiosis de los sindicatos públicos con uno u otro partido.

En tercer lugar, los cambios en el sistema político han potenciado un marco de incentivos parlamentarios que dificulta los acuerdos de largo plazo. La veda a la reelección inmediata de los miembros del congreso dificulta el desarrollo de carreras parlamentarias y la profesionalización (especialización) de los legisladores. Por el contrario, dicho diseño institucional incrementa los costos de aprendizaje de la función parlamentaria, exalta la vocación “fundacional” en materia de políticas de los legisladores, y genera mayores incentivos para la obtención de beneficios inmediatos para su *constituency* o sector por sobre el planteamiento de agendas nacionales. Carey encontró que cerca del 85% de los diputados alcanza a serlo una sola vez (cuatro años) en su carrera política (Carey 1998). La reelección alterna introduce otra distorsión importante: un político que desea avanzar en su carrera no depende de lo que haga o deje de hacer en relación con el presidente de turno, pues este carece de los medios para sancionar la “indisciplina” parlamentaria. Esto, a su vez, se ve potenciado por la regla de votación presencial en el plenario legislativo, que impide la mayor parte de las veces que queden registros de los votos de los diputados en la asamblea.

La tendencia hacia el fraccionamiento parlamentario quedó evidenciada en el tipo de producción legislativa durante la última legislatura antes de las elecciones presidenciales de 2006: 1) las leyes particularistas (donación, ventas, traspasos) aumentaron ocho veces su participación en la producción legislativa; 2) las leyes relacionadas con cuestiones hacendarias (que requieren consensos especiales) disminuyeron como proporción del total, y 3) las leyes vinculadas con cuestiones internacionales (que también requieren consensos especiales) disminuyeron su participación (elaboración propia en base a Estado de la Nación 2006).

En cuarto lugar, la fragmentación parlamentaria ha afectado notablemente la capacidad del partido en el gobierno de contar con mayoría propia en la Asamblea y, por ende, ha in-

crementado el costo de la formación de coaliciones duraderas. Desde las elecciones de 1994 ningún partido ha logrado conformar un bloque mayoritario (50% más uno de los escaños) con sus propios legisladores. El partido en el gobierno contó con el 47% de los legisladores entre 1998-2002 (PUSC), el 33% entre 2002-2006 (PUSC) y cuenta en la actualidad con el 43% para el período 2006-2010 (PLN). Por su parte, en el período 1998-2006 el principal partido opositor obtuvo en promedio el 33% de los legisladores, mientras que el resto se repartió entre un promedio de 4,5 partidos (www.tse.go.cr).

Además del elevado costo para la obtención de apoyos parlamentarios a la agenda de gobierno, la fragmentación en la Asamblea ha contribuido a cierto deterioro en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y a una mayor lentitud en el proceso parlamentario. Frente a las dificultades para conformar coaliciones parlamentarias, el Ejecutivo ha intentado avanzar en acuerdos extraparlamentarios. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas logró su cometido y, en consecuencia, el Ejecutivo tendió a perder más influencia política sobre el congreso (véase el capítulo III; Programa Estado de la Nación 2004). Un indicador del deterioro en las relaciones entre los poderes es la sensible disminución en la proporción de leyes sometidas por el Ejecutivo al congreso que son aprobadas por este: mientras que en 1990, 1994 y 1998, primeros años de gobierno, se aprobaron cerca del 20% o más de las iniciativas del Ejecutivo, en 2002 la proporción disminuyó a menos de la mitad. Luego de un repunte pasajero, volvió a disminuir en 2004 y 2005 (Programa Estado de la Nación 2005)

Finalmente, la reiteración de gobiernos divididos contribuyó a restringir aún más la capacidad de maniobra de un Poder Ejecutivo comparativamente disminuido en sus facultades constitucionales respecto de los presidencialismos tradicionales. Esta situación ha dado lugar a la pérdida de capacidades de influencia del Poder Ejecutivo sobre el sistema político, lo que ha derivado en una creciente presencia de otros dos actores con importantes recursos institucionales: la Contraloría General de la República (CGR) y la Sala IV Constitucional.

Las denominadas facultades legislativas de los presidentes son, en el caso de Costa Rica, unas de las más limitadas de la región (*La política de las políticas públicas*, BID 2006).⁹ En ese sentido, en Costa Rica: 1) todas las competencias legislativas del Poder Ejecutivo están subordinadas a las leyes ordinarias que apruebe el Poder Legislativo; 2) los poderes de emergencia del Ejecutivo deben ser aprobados por dos terceras partes de la Asamblea Legislativa; 3) el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto ordinario aprobado por la Asamblea Legislativa, y 4) el Ejecutivo no puede rehusarse a firmar leyes aprobadas por la Asamblea.¹⁰ Asimismo, el margen de maniobra del Ejecutivo costarricense se ve restringido debido a un control cada vez mayor de su regularidad administrativa y a nuevas disposiciones de la legislación ordinaria. Por último, diversas cuestiones relacionadas con las reglas de funcionamiento del Estado restringen aún más las posibilidades del Ejecutivo, entre las que cabe mencionar la rigidez del presupuesto público y la fragmentación de la organización estatal (temas que son analizados en la próxima subsección y, con más detalle, en el capítulo V, sobre gestión pública). Otras prácticas por medio de las cuales el Ejecutivo compensaba en el pasado las débiles atribu-

ciones constitucionales y legales fueron eliminadas a raíz de sentencias de la jurisdicción constitucional.¹¹

Las restricciones al accionar del Ejecutivo han generado condiciones objetivas para la ampliación del espacio de maniobra en materia de políticas de otros actores con recursos institucionales, entre ellos la CGR y la Sala IV. La CGR cuenta en Costa Rica con características especiales, que van más allá de las responsabilidades típicas del ámbito del control externo. Sus atribuciones, de hecho, se encuentran entre las más fuertes de América Latina, y su presupuesto es significativamente superior al de otros entes descentralizados y al de cualquier otro órgano de control externo en la región. Además, la CGR tiene independencia administrativa y funcional, incluso frente a la Asamblea Legislativa. Por su parte, los presupuestos de los entes autónomos y los planes operativos anuales que producen los ministerios y agencias son considerados en último término por la CGR. Esta tiene bajo su responsabilidad la aprobación directa, sin trámite legislativo, de aproximadamente dos tercios del total del gasto público correspondiente a más de 300 entidades, incluyendo organizaciones descentralizadas, municipios y empresas públicas que deben remitirse al control jurisdiccional de la CGR (véase el capítulo III).

La Sala IV, por su parte, se ha constituido en una nueva arena política, ante la dificultad presente para lograr consensos en el parlamento. Aproximadamente un 50% de los proyectos sustantivos tratados en la Asamblea generan una consulta de constitucionalidad ante la Sala IV antes de su aprobación final. En la medida en que resulta más expedito impugnar judicial o administrativamente una decisión pública que procurar una mayoría legislativa, perdieron importancia los foros políticos y la ganaron los entes con capacidad legal para modificar cualquier decisión del Legislativo y del Ejecutivo.¹² El creciente rol y el mayor espacio institucional otorgado a la CGR y la Sala IV han llevado, en ambos casos, a la adopción de decisiones que tienen consecuencias fiscales para el conjunto del Estado.

Los factores señalados hasta aquí dan cuenta de diversos fenómenos relacionados con la dificultad del sistema político costarricense para avanzar en el planteamiento de agendas nacionales de gobierno, independientemente del partido político en el poder. Esta dificultad se ha expresado en los últimos años en la acumulación de decisiones sumamente importantes para la profundización del modelo de crecimiento e inclusión social que el país ha emprendido hace más de dos décadas. Independientemente del resultado final de esas decisiones “en cartera”, el sistema político acumula un importante stock de cuestiones irresueltas, entre las que cabe señalar: 1) la reforma fiscal; 2) el tratamiento de las leyes complementarias al CAFTA-DR; 3) la reforma institucional (financiamiento de partidos y reformas electorales, entre otras), y 4) la definición de un marco estratégico para las asociaciones público-privadas. La acumulación de estas decisiones pendientes agrega complejidad a la agenda política de cualquier gobierno que inicia su período y dificulta el planteamiento secuencial de reformas y/o agendas de políticas. Por su parte, el lento avance en materia de reformas debilita el accionar de un Estado de por sí disminuido en sus capacidades institucionales. Esta debilidad es producto de diversos factores que se analizan a continuación.

El Estado costarricense: más responsabilidades y menos capacidades

El Estado costarricense tiene una presencia importante en la economía del país. El gasto público consolidado –incluyendo poderes del Estado, gobierno central, sector descentralizado y municipalidades– representa poco más del 35% del PIB¹³ (Gwartney, James y Robert Lawson 2005). En términos proporcionales, se trata de un Estado cuyo peso es similar al de algunos países altamente desarrollados y superior al de la mayoría de los países de América Latina. No obstante, en las últimas dos décadas el peso económico del Estado se mantuvo estable. Además, en relación con la importancia de las empresas, la inversión pública y las transferencias y subsidios públicos, el tamaño del sector público costarricense se ubica cerca del promedio latinoamericano. Por su parte, el peso económico del Estado excede notablemente su importancia en términos del nivel de empleo nacional, relación que lo ubica incluso por debajo del promedio en la región (véase el capítulo V).

Más allá de la discusión sobre el tamaño del sector público en el país, el Estado costarricense se destaca en el contexto regional por su alto grado de legitimidad social. La sociedad costarricense históricamente ha identificado al Estado como un claro vector de equidad y como el principal garante de un conjunto de derechos políticos y sociales. Esto se ha traducido en la identificación del Estado –sus leyes e instituciones en general– como la principal arena para la articulación de intereses sectoriales, conflictos distributivos y la efectivización de derechos. Con estas finalidades existe un gran entramado de empresas públicas y agencias de provisión de servicios que diferencian marcadamente el Estado costarricense del resto de los países de la región.

Acorde con este lugar que históricamente ha ocupado el Estado en Costa Rica, en los últimos 15 años se ha producido un notable incremento de las responsabilidades estatales. Durante el período 1998-2002 fueron promulgadas más de 80 leyes que conceden, amplían o generan nuevos derechos u obligaciones que deben ser hechos efectivos y tutelados por el Estado (véase el capítulo V). Esta expansión de derechos, que en el país se ha dado en caracterizar como la “ampliación de la promesa democrática” (Estado de la Nación 2005), tuvo su respaldo en la creación o fortalecimiento de diversas agencias (más de 100) destinadas a velar por el cumplimiento de esas obligaciones. El nuevo entramado institucional ha fortalecido un complejo esquema de *accountability* horizontal (O’Donnell 1998, O’Donnell 2003) que, además, otorga a los grupos de interés y a la ciudadanía en general diversas instancias para la canalización de demandas al gobierno.

La ampliación de las responsabilidades del Estado, sin embargo, no ha sido acompañada de un marco de capacidades acorde para hacer frente a las mismas. Por el contrario, durante el período señalado el accionar del Estado costarricense se ha visto constreñido por factores relacionados con la economía política del país –analizados en la sección anterior–, de orden fiscal, organizativo y técnico.

En primer lugar, en el ámbito fiscal, la capacidad de recaudación del Estado costarricense parecería no reflejar las expectativas sociales sobre el accionar estatal. La carga tributaria en

Costa Rica es comparativamente baja, promediando 13,5% del PIB en el período 2000-2006 y menos de 12% del PIB en los años noventa. Según estimaciones de Agosín, Barreix y Machado (2005), la carga tributaria esperada en el país, según el ingreso per cápita y la distribución del ingreso (medida por el coeficiente de Gini), debería acercarse a 21 puntos del PIB, lo cual muestra una brecha con los niveles actuales de 8 puntos del PIB.

Dejando a un lado el debate sobre el diseño del sistema tributario y la capacidad de la administración tributaria en el país –temas que no son objeto de este estudio–, cabe señalar una dinámica de orden político que explica en parte la realidad señalada. Del total de leyes aprobadas en el período 1998-2002 que asignaron recursos fiscales, sólo el 24% estableció fuentes de financiamiento genuinas para cumplir con los mandatos creados (véase el capítulo V). Esta situación representa una recarga importante para el Estado, en la medida en que se le asignan responsabilidades sin recursos.

El proceso presupuestario, por su parte, tampoco representa un verdadero espacio de asignación de prioridades, teniendo en cuenta las restricciones fiscales. La economía política del presupuesto en Costa Rica se caracteriza por una extrema rigidez en la composición del gasto público, la falta de capacidades institucionales del Ejecutivo para ejercer una orientación estratégica del mismo y una multiplicidad de arenas de decisión en materia hacendaria, incluyendo el propio Poder Judicial a través de la Sala Constitucional.¹⁴ El Presupuesto Público discutido en el parlamento alcanza a sólo el 35% del gasto público total. El gasto corriente, los *destinos específicos* y el pago de la deuda dejan apenas un 1% de inversión discrecional para el Poder Ejecutivo. Por su parte, el sector descentralizado “informa” al congreso sobre sus planes de inversión, previo visto bueno de la CGR. Deben destacarse, sin embargo, algunos avances en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y su intento de monitoreo y evaluación a través del SINE (Sistema Nacional de Evaluación) (véase el capítulo V).

La problemática fiscal del Estado se ve potenciada por un marco organizativo de las funciones estatales que no contribuye a una utilización estratégica y efectiva de los recursos públicos. El Estado costarricense cuenta con aproximadamente 367 organizaciones públicas distribuidas entre el gobierno central, el sector descentralizado, las organizaciones autónomas y las empresas e instituciones mixtas del Estado. No obstante, 126 (35%) de estas organizaciones fueron creadas en el período 1990-2005. El crecimiento del sector público costarricense en las últimas cinco décadas no ha respondido a una visión estratégica del conjunto de las funciones estatales.¹⁵

En los últimos años, además, la atomización funcional del Estado se ha correspondido con una fragmentación de los marcos normativos que se dio a partir de la promulgación de reglas diferenciadas para cada instancia pública en materia de gestión presupuestaria, empleo, contratación de bienes y servicios, y control.¹⁶ La consecuencia principal de este proceso ha sido una disminución de la capacidad de rectoría sectorial y presupuestaria del gobierno central. En respuesta a los estrechos márgenes de maniobra, los incentivos de los actores, incluyendo los propios ministerios centrales, han estado orientados hacia la creación de entidades

públicas particulares o, como fuera señalado en un análisis del informe Estado de la Nación, de “válvulas de escape institucionales” (Alfaro 2004).

Un total de 69 entidades con personalidad jurídica instrumental da cuenta de lo extendido de esta práctica, así como de la diversidad en materia de naturaleza jurídica de estos entes (Alfaro 2004). Existen, además, organismos autónomos o descentralizados cuyo peso económico es superior al del ministerio del cual dependen, mientras que en otros las principales funciones públicas atribuidas a un departamento ministerial u oficina institucional no son ejercidas por los servicios centralizados de esta institución, sino por sus organismos autónomos (Saborío 2005). La situación de las entidades públicas particulares agrega mayor complejidad a la organización del Estado y debilita aún más el carácter comprensivo del control político del presupuesto, ya que estos entes cuentan con un presupuesto independiente, aprobado por la Contraloría General de la República.

En el ámbito de *capacidades técnicas del Estado*, el país se destaca en la región por los criterios de mérito que sustentan el acceso al empleo público. No obstante, es difícil hablar de un servicio civil en Costa Rica, en la medida en que existen diversas distorsiones salariales y de reglas de trabajo entre niveles de gobierno –y dentro de cada uno–, producto de la ampliación en las funciones y ámbitos de responsabilidades del Estado durante los últimos años sin una visión estratégica común (véase el capítulo V). Esto afecta especialmente a los puestos directivos, políticos y gerenciales en las entidades del Poder Ejecutivo, que además no cuentan con salarios competitivos frente a un sector privado que demanda cada vez mayor cantidad de funciones de dirección.

Los párrafos precedentes dan cuenta de un Estado con fuertes restricciones fiscales, organizativas y de economía política para cumplir con un amplio mandato constitucional, legal y social de responsabilidades y expectativas. Estas restricciones, sumadas a las dinámicas provenientes del escenario político descritas anteriormente, han impactado en los últimos años en la capacidad del Estado costarricense para asegurar la provisión de bienes esenciales para el crecimiento del país y la equidad social.

En el plano macroeconómico, el desafío fiscal y cuasi fiscal ha restringido la capacidad de inversión pública del Estado en sectores estratégicos y ha contribuido, en parte, a la persistencia de un piso moderadamente alto de inflación en el país.¹⁷ Por su parte, el retraso en materia de infraestructura, producto tanto de la falta de inversión pública como de la incapacidad del Estado para promover esquemas efectivos de asociación público-privadas, se ha convertido en uno de los principales obstáculos para estimular el crecimiento. En el caso del sector social, la fragmentación estratégica y operativa del accionar de una gran cantidad de agencias y programas ha disminuido su impacto distributivo, permaneciendo la pobreza en el orden del 20% desde 1994. Además, la baja cobertura y calidad de la educación secundaria impiden una mayor inclusión social y económica en la medida que esta se ha constituido en el principal vector de participación en el sistema económico.

En suma, Costa Rica enfrenta el desafío de avanzar en materia de reformas de distinto tipo, en el marco de un contexto político que dificulta la formación de acuerdos y un Estado

que asume cada vez más responsabilidades pero al mismo tiempo pareciera perder capacidades para hacer frente a las mismas. Las reformas necesarias para el crecimiento y la equidad social requieren de un Estado con capacidad de inversión, sentido estratégico para conducir procesos de asociación con otros actores –la sociedad civil, el sector privado nacional e internacional– y una gestión pública capaz de transformar las decisiones de política en medidas efectivas y eficientes.

Conclusiones

El sistema político costarricense presenta algunas características muy destacadas dentro del contexto latinoamericano, vinculadas con su alto grado de inclusividad y legitimidad democrática, lo cual otorga mayor estabilidad y sostenibilidad a las políticas públicas. No obstante, los últimos años muestran una menor capacidad para alcanzar acuerdos sobre orientaciones de política y agendas de gobierno. Esta tendencia va de la mano de un creciente distanciamiento de la ciudadanía respecto de la clase política en su conjunto, tendencia que acerca al país a la realidad de otros países de la región, si bien Costa Rica todavía se ubica en una posición relativa mucho más favorable en este aspecto.

El escenario señalado puede ser explicado a partir de diversas hipótesis. Por un lado, el lento avance en materia de reformas podría ser atribuido a una expresión potenciada del característico “gradualismo costarricense”. Esta hipótesis, que puede definirse como “hipergradualismo”, se inscribiría en el carácter consensual e incremental que ha tenido el proceso de definición de políticas (*policymaking process*) en Costa Rica en los últimos 50 años. No obstante, a diferencia del escenario de gradualismo histórico señalado por Clark y otros (Clark 2001), la actual coyuntura encuentra un sistema político más fragmentado, con mayor presencia de puntos de veto sobre las políticas y una ciudadanía menos ligada a los partidos.

Una variante de la primera hipótesis, incluso complementaria de esta, podría relacionarse con el denominado “cansancio reformista” que ha afectado a otros países de la región en la era post Consenso de Washington (Lora 2003). Costa Rica no ha sido un reformador extremo en todos los campos asociados a las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington. Las mayores transformaciones se han llevado a cabo en temas tales como la apertura comercial y la regulación del sistema financiero. Por su parte, en relación con el sector del trabajo y la seguridad social, Costa Rica se ha distinguido por avanzar hacia un modelo de reforma mucho más balanceado en cuanto a la tutela de los derechos del trabajador y la participación del Estado en el sistema de pensiones que el propiciado por el Consenso de Washington. Finalmente, casi no ha habido cambios en materia de privatizaciones (empresas y bancos públicos) y reforma tributaria.

Si bien Costa Rica se ha diferenciado en el contexto regional por el ritmo y la amplitud de su proceso reformista bajo el influjo del Consenso de Washington, en los últimos años distintas voces políticas han alertado sobre un posible desencuentro entre la estrategia de crecimen-

to y el progreso social. Este punto de vista se apoya en la persistencia de niveles de pobreza similares a los existentes 15 años atrás y en un moderado aumento de la desigualdad social a lo largo de este período. La explicación del “cansancio reformista” radicaría, precisamente, en la constatación de que el modelo de apertura y orientación hacia el exterior no ha permitido avanzar en materia de lucha contra la pobreza. Esto podría estar llevando, como de hecho ha sucedido en los últimos años, a un escrutinio mayor de las reformas en cartera por parte de los actores políticos, acompañado de menores expectativas de progreso sobre la base de las mismas por parte de los actores sociales. En esta dinámica, la falta de consenso sobre la agenda de reformas reflejaría una falta de convencimiento en los potenciales beneficios inmediatos de las mismas entre algunos actores representativos.

Por último, una versión extrema del “cansancio reformista” podría estar relacionada con diferencias aún mayores respecto del modelo sobre el cual se asienta la economía costarricense. Este, sin embargo, pareciera no ser el caso, en la medida en que el nivel de apoyo ciudadano a cualquier planteamiento extremo referido a un cambio radical en cuanto al modelo económico, el rol del Estado o las instituciones democráticas es extremadamente bajo (véase el capítulo III). Por el contrario, las actitudes de los costarricenses referidas a la preferencia de una economía de mercado no han variado sustancialmente, mientras que al mismo tiempo se han reducido moderadamente las demandas de una mayor intervención del Estado en la economía (véase el capítulo III; Latinobarómetro 2006). Además, como ya fue señalado, los niveles de satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático siguen siendo elevados no obstante cierta disminución en los últimos años.

La conclusión general sobre las hipótesis señaladas parecería situarse en un escenario de hipergradualismo, producido por cierto escepticismo en cuanto a los beneficios de las reformas. Los casos de la reforma fiscal y la discusión del CAFTA-DR representan buenos ejemplos de la dificultad que enfrenta el sistema político costarricense para arribar a acuerdos sobre reformas institucionales necesarias pero complejas e inciertas desde el punto de vista de su impacto inmediato. A las ya mencionadas se suman otras reformas que conforman un conjunto de importantes decisiones sobre las cuáles el sistema político costarricense debe pronunciarse. Esto incluye las propias leyes complementarias del CAFTA-DR, temas de reforma político-institucional y cuestiones relacionadas con la articulación público-privada en el país (concesiones y reforma financiera, entre otras).

Frente a un escenario en el que el mencionado stock de decisiones estratégicas plantea una sobrecarga del sistema político, una cuestión fundamental es cómo se construyen coaliciones duraderas en la Costa Rica contemporánea. Los trabajos de Rodolfo Cerdas Cruz, Jorge Vargas Cullell y Fabrice Lehoucq incluidos en este libro analizan en detalle la conformación del sistema de partidos costarricense y las posibles avenidas de confluencia de los actores políticos. A su vez, los capítulos VI y V, sobre instituciones de mercado (Gutiérrez Saxe y Mateo Díaz) y gestión pública (Vargas Cullell y Straface) respectivamente, abordan las diversas facetas de un desafío central a la gobernabilidad costarricense: cómo agregar capacidades al Esta-

do de forma tal de cumplir con las expectativas sociales sobre el rol estatal como articulador del progreso social en el país.

Costa Rica cuenta con un invaluable recurso en la fortaleza de su sistema democrático, a partir de la cual debe destacarse la plena vigencia de la separación e independencia de los poderes. En particular, el capítulo IV, desarrollado por Julio Jurado Fernández y Carlos Cordovez sobre Estado de derecho, da cuenta de la existencia de un sistema de justicia que, mas allá de la necesidad de asegurar una mayor eficiencia, garantiza la plena vigencia del imperio de la ley en el país y un accionar independiente para ejercerlo.

La posibilidad de construir coaliciones político-sociales en apoyo de la agenda de reformas del sistema político requiere también un análisis sobre la secuencia deseada y/o posible de las medidas en cartera. Esto supone reparar en la dimensión de proceso de las reformas, es decir, el camino que estas deben adoptar para hacer viables política y socialmente las propuestas. Como señala Lora (2003), los factores que producen cansancio reformista radican en la *“pérdida de confianza en los beneficios de las reformas de mercado y una actitud generalizada menos dispuesta a la reforma. Esta fatiga también se hace sentir en los puntos de vista de los diseñadores de políticas (...)”*. Desde este punto de vista, convendría entonces diseñar cuidadosamente los paquetes de reformas y su secuencia temporal. Es aconsejable agrupar las reformas en paquetes de transformaciones sociales y productivas simultáneas, de manera que se complementen y refuercen su viabilidad mutua, tanto desde el punto de vista fiscal como de su economía política.

Como en otros países que han atravesado experiencias similares (el caso de Irlanda y España, por ejemplo), Costa Rica se encuentra ante el desafío de renovar su pacto social, de modo tal de estructurar una nueva coalición que brinde apoyo a las reformas necesarias para mantener el compromiso de crecimiento con equidad.

Notas

1. Con la colaboración de Ana Inés Basco.
2. Según Vanhanen (2000), Costa Rica posee el índice más alto de democracia para Centroamérica, con un valor cercano a 20 (19,997) para el período 1965-1998.
3. Freedom House (2005) desarrolla anualmente una medición de la vigencia de los derechos políticos y civiles (condiciones para su ejercicio en 192 países). Los derechos políticos, concebidos como los derechos que permiten a las personas participar libremente en el proceso político, son medidos en una escala del uno al siete, donde uno representa el grado de libertad más alto y siete el más bajo. Las libertades civiles, concebidas como la libertad para desarrollar opiniones, organizaciones y autonomía personal aparte del Estado, son medidas en una escala de uno a siete, donde uno representa el grado de libertad más alto y siete el más bajo. El puntaje se asigna de acuerdo a las evaluaciones hechas por un equipo de expertos y académicos en la región, en base a preguntas relacionadas con componentes y condiciones institucionales de las libertades civiles y políticas.
4. El IPC es un estudio anual que mide las percepciones de corrupción pública en los países. Es un índice compuesto, basado en indicadores relacionados con la corrupción provenientes de encuestas y opiniones de expertos. Las encuestas se relacionan con el abuso del poder público para beneficio privado, haciendo énfasis, por ejemplo, en la aceptación de sobornos por parte de los funcionarios durante las adquisiciones públicas. Escala: 10 (altamente transparente) y 0 (altamente corrupto).

5. Según Linz, la legitimidad es la creencia en la superioridad normativa del sistema político vigente en relación con otras alternativas (Linz 1988). Este concepto de legitimidad ha sido criticado por varios autores, quienes subrayan que enfatiza sólo en un aspecto de un complejo síndrome que involucra también las instituciones y las normas legales, cfr. Raz 1990.
6. Índice de Latinobarómetro 1996-2005 definido como el porcentaje de personas que afirman preferir la democracia a otras formas de gobierno.
7. Entre 1962 y 1994 la abstención electoral se ubicó alrededor del 18,5% (más/menos dos puntos porcentuales).
8. El índice de volatilidad se calcula a través de la sumatoria de los cambios netos en el porcentaje de votos ganados o perdidos por cada partido de una elección a la otra y dividiéndolo por dos. Este índice indica una parte de la amplitud de los cambios en las preferencias electorales entre dos elecciones de forma tal que los niveles más elevados indican más grado de volatilidad.
9. El Índice Agregado de Facultades Legislativas incluye: poder de emitir un decreto, poder presupuestario, poder de veto total, poder de veto parcial, iniciativa del Ejecutivo, y poder de realizar plebiscitos. (BID, 2006).
10. Artículo 121 de la Constitución Política.
11. Antes de la creación de la Sala Constitucional, impugnar la constitucionalidad de los actos públicos era sumamente difícil. Ello permitía al Ejecutivo una importante flexibilidad. Así, pese a la prohibición legal de hacerlo, el Ejecutivo incluía normas atípicas en el presupuesto del gobierno central que sometía al Legislativo, mediante las cuales aplicaba una especie de “*fast track*” en temas de su interés. El Ejecutivo solía abusar de sus potestades para reglamentar la legislación ordinaria, mediante la firma de decretos ejecutivos que claramente reinterpretaban la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa.
12. Los poderes de la Asamblea Legislativa se han visto recortados por la aparición de la Sala Constitucional. Por una parte, algunas sentencias de la Sala han invadido competencias del legislador, como es el caso de la resolución que anula la reforma constitucional aprobada por el congreso en 1969 que prohibía la reelección presidencial. “Peligroso rediseño del sistema constitucional”. *La Nación*. San José: 15. Por otra, la misma Asamblea Legislativa ha tendido a plegarse a las resoluciones de la Sala IV aún cuando no son vinculantes, como es el caso de las consultas preceptivas de constitucionalidad Rodríguez, J. C. (2003). Sala Constitucional y equilibrio de poderes. San José, Programa Estado de la Nación.
13. Según otras metodologías de consolidación de las cuentas públicas, este valor podría llegar al 45%, lo cual sostiene la necesidad de armonizar y mejorar la consolidación de las finanzas estatales.
14. Durante el período 2003-2006, la Sala obligó al Ejecutivo a incluir partidas presupuestarias para cubrir destinos específicos establecidos por ley. Pese a estas poderosas facultades, crecientemente la Sala Constitucional ha enfrentado el dilema del cumplimiento de sus resoluciones (*enforcement*). El Ministerio de Hacienda se ha negado a cumplirlas aduciendo que no tiene recursos para tal fin. En resumen, en la actualidad la Sala no sólo constituye un poderoso actor en la economía política del presupuesto en virtud de estas potestades, sino porque los más diversos actores sociales, institucionales y políticos recurren a ella para dirimir sus conflictos en esta materia.
15. Entre otros sectores, ha existido un acercamiento fragmentario hacia la solución de problemas sociales y la atención de tareas administrativas, lo cual ha tenido como consecuencia la atomización y la pérdida de la unidad de acción.
16. Una práctica que se ha difundido consiste en la creación, adscrita a los ministerios del Poder Ejecutivo, de órganos desconcentrados con presupuesto independiente, aprobado por la Contraloría, que se han dado en llamar órganos con personalidad jurídica instrumental.
17. Aproximadamente un 10% en los últimos años, no obstante se ha logrado cierta mejora en 2006.

Página en blanco a propósito

Sistema democrático

Rodolfo Cerdas Cruz, Mark Payne y Jorge Vargas Cullell¹

El presente capítulo aborda las características del sistema democrático de Costa Rica a partir de seis dimensiones de análisis, cada una de las cuales conforma una de las siguientes secciones: gobierno basado en el consentimiento de los gobernados, inclusividad e intensidad de la participación política, elecciones limpias y libres, equidad y efectividad de la representación ciudadana, capacidad de agregación de preferencias ciudadanas y construcción de consensos, y control y rendición horizontal de cuentas. A estas seis secciones se añade al final una sección en la que se sintetizan las principales conclusiones y posibles líneas de acción.

A modo de síntesis, el sistema democrático costarricense presenta características que lo definen como muy avanzado, en especial si se lo compara con los sistemas imperantes en el resto de los países de América Latina. Los requisitos esenciales de todo sistema democrático se cumplen casi en su totalidad: el proceso electoral es abierto, libre, y se realiza con regularidad; existe una amplia capacidad de los ciudadanos para participar, hay libertad de prensa y es amplio el respaldo al modelo económico y político vigente.

No obstante estas fortalezas, existen algunas limitaciones vinculadas principalmente con la calidad del sistema democrático. En primer lugar, si bien se observa un buen funcionamiento de la rendición horizontal de cuentas, la calidad de la representación democrática y la confianza de los ciudadanos en sus representantes han disminuido en los últimos años. En segundo lugar, las reglas de financiamiento político no promueven el fortalecimiento del sistema de partidos. Por último, la capacidad del sistema político para reunir preferencias y construir consensos se ha visto seriamente deteriorada en los últimos años. En parte este fenómeno está relacionado justamente con el debilitamiento del sistema de partidos que tiene lugar desde fines de la década de 1990, pero también se vincula con las crecientes dificultades de la Asamblea Legislativa para ejercer el control político y aprobar legislación referida a temas de interés estratégico para el país.

Gobierno basado en el consentimiento de los gobernados

La primera dimensión del análisis del sistema democrático consiste en evaluar si existe en el país un gobierno basado en el consentimiento de los gobernados. En este punto, la principal

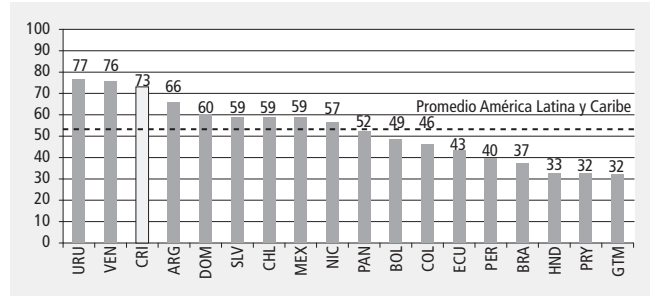
conclusión es que en Costa Rica existe, en términos comparativos, un elevado apoyo al sistema político y económico² y, por lo tanto, que este goza de legitimidad política.³ En este sentido, puede decirse que el gobierno está basado en el consentimiento ciudadano, pese a registrarse crecientes niveles de insatisfacción con su desempeño. La economía de mercado también goza de un amplio respaldo, pese a un bajo nivel de satisfacción respecto de su funcionamiento. Por último, se observa que las normas e instituciones que regulan y garantizan el acceso al poder político y su ejercicio son claras y están aceptadas por la ciudadanía.

Aceptación del modelo político y económico

Diversos indicadores relacionados con el respaldo a la democracia en Costa Rica coinciden en señalar el alto nivel de apoyo mencionado. De acuerdo con el estudio Latinobarómetro 2004, el 89% de las personas consultadas declaran –y esto ubica al país en el primer lugar en América Latina– que bajo ninguna circunstancia apoyaría un gobierno militar. Adicionalmente, siempre en el contexto regional, Costa Rica exhibe un puntaje muy elevado en la preferencia ciudadana por la democracia, sólo detrás de Uruguay y Venezuela (gráfico 3.1). Estos altos niveles comparativos de apoyo a la democracia en Costa Rica son también registrados por otros indicadores utilizados para medir este respaldo.⁴

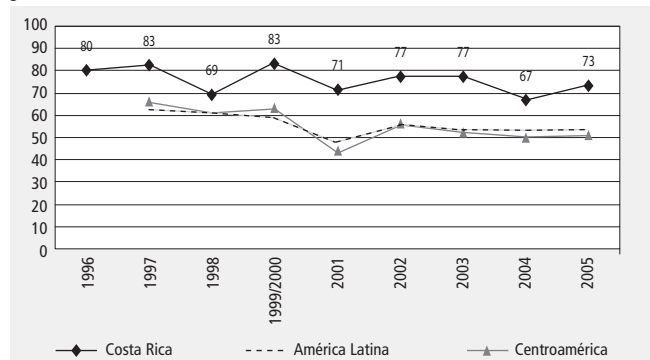
Desde una perspectiva dinámica, pueden observarse indicios de que el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica ha experimentado cierto deterioro en los últimos años (gráfico 3.2). Mientras que un 80% y un 83% de los entrevistados expresaron una preferencia por la democracia en 1996 y 1997, respectivamente, estas proporciones cayeron al 67% y 73% en 2004 y 2005 (Latinobarómetro 1996-2005). En una perspectiva de más largo plazo, se evidencia una erosión en el apoyo ciudadano al sistema

Gráfico 3.1. Preferencia por la democracia en América Latina, 2005



Nota: las barras indican el porcentaje de personas que prefieren la democracia a otro sistema. Fuente: Latinobarómetro. 2005.

Gráfico 3.2. Preferencias por la democracia en Costa Rica y en el promedio de América Latina y Centroamérica, 1996-2005



Fuente: Latinobarómetro 1996-2005.

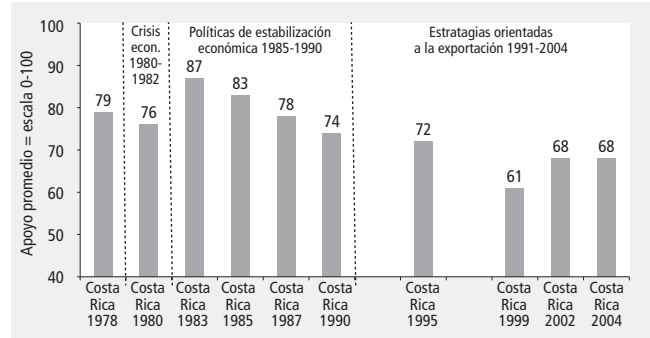
político de cerca de 20 puntos, desde niveles superiores a los 80 puntos en una escala de 0 a 100 a inicios de la década de 1980, a puntajes que fluctúan entre los 60 y 70 puntos en los años iniciales del siglo XXI (gráfico 3.3).

Al igual que ocurre en el resto de los países de América Latina, también en Costa Rica la satisfacción ciudadana con la democracia es significativamente menor que el apoyo al sistema (Lagos 2003). Cabe observar, además, que si bien las diferencias entre Costa Rica y el resto de América Latina son notorias, ha habido una convergencia hacia el final del período 1996-2005 (gráfico 3.4): al inicio de este período las diferencias en el nivel de satisfacción con la democracia eran de 25 puntos porcentuales o más a favor de Costa Rica en relación con el promedio latinoamericano. Hacia el final, estas diferencias se redujeron a 15 puntos porcentuales o menos, producto de una clara disminución en el nivel de satisfacción registrado en el país.

Aunque no compromete el apoyo a la democracia, la insatisfacción ciudadana respecto del desempeño del sistema político sí expresa un descontento con el mal desempeño de los gobiernos⁵ y la falta de resultados favorables en materia de empleo, ingresos y bienestar social en la última década.⁶ No se trata, pues, de un rechazo por el sistema democrático per se.⁷ Un factor que podría incidir en esta actitud es el mayor reconocimiento público de los derechos ciudadanos tutelados por el Estado, que no ha guardado proporción con los medios requeridos para satisfacerlos de conformidad con lo que mandan la Constitución, las leyes y las propias agencias responsables de tutelarlos (véase el capítulo V para un examen en profundidad de estas tendencias).

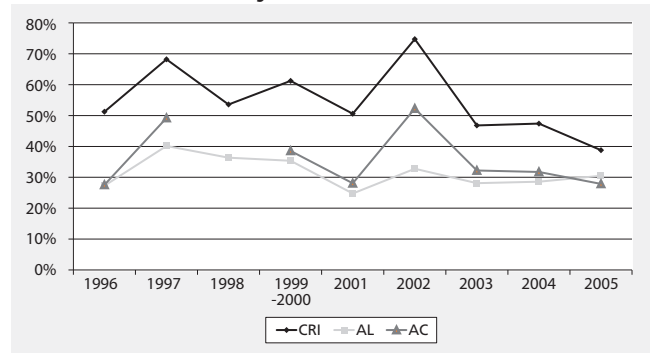
Por su parte, en Costa Rica la economía de mercado es ampliamente aceptada por la ciudadanía, en correspondencia con una tendencia regional en este sentido. Latinobarómetro

Gráfico 3.3. Evolución del apoyo ciudadano al sistema político en Costa Rica, 1978-2004 según el índice de apoyo al sistema de Seligson (escala 0-100)



Fuente: Vargas Cullell 2005, a partir de la información suministrada por Seligson (Vargas Cullell y Rosero Bixby 2004).

Gráfico 3.4. Satisfacción con la democracia en Costa Rica, América Latina y Centroamérica, 1996-2005 (%)



Fuente: Latinobarómetro, 1996-2005.

muestra que en Costa Rica, al igual que en el resto de los países de Centroamérica, la gran mayoría considera a la empresa privada como esencial para el desarrollo: 71% en Costa Rica, 75% en Honduras y Panamá, 70% en Nicaragua, 66% en El Salvador y 55% en Guatemala. Son también mayoría quienes consideran a la economía de mercado como el único sistema a través del cual es alcanzable el estatus de país desarrollado: 66% en Costa Rica, 70% en Nicaragua y Honduras, 58% en Panamá, 55% en El Salvador y 59% en Guatemala. El promedio para la región centroamericana es del 63%, cercano al 68% para toda América Latina.

Sin embargo, existe una insatisfacción generalizada con la manera en que funciona la economía de mercado en el país.

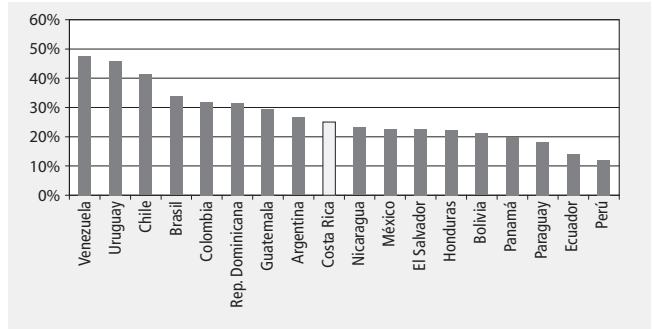
Por una parte, sólo una minoría

se encuentra satisfecha con el desempeño de la economía de mercado (gráfico 3.5), aunque es preciso admitir que esta apreciación puede reflejar menos una valoración del concepto general de la economía de mercado que una evaluación del funcionamiento inmediato de la economía, sea este funcionamiento producto de políticas a favor del mercado o no. Por otra parte, en Costa Rica, al igual que en otros países de la región, se registra un extendido respaldo a la participación del Estado en la economía. En términos generales, los ciudadanos costarricenses tienden a favorecer la intervención estatal en una proporción similar a la del promedio de América Latina (gráfico 3.6) (véase el capítulo VI, sobre instituciones de mercado).

Aceptación de las reglas de juego democráticas

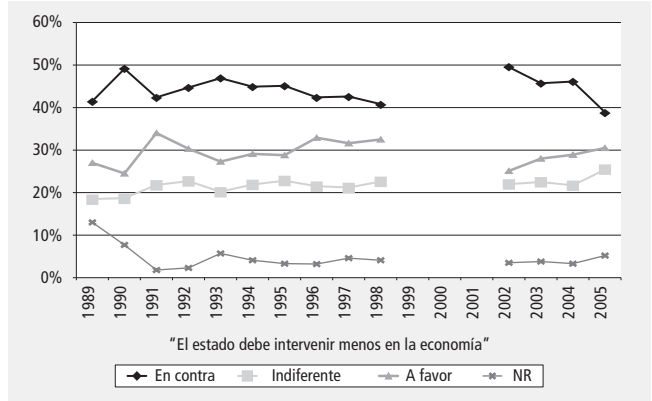
Por reglas de juego se entiende las normas e instituciones que reglamentan el acceso al poder político y su ejercicio. En este sentido, la principal conclusión, en línea con lo que ha sido señalado hasta el momento, es que las reglas de juego democráticas en Costa Rica son acep-

Gráfico 3.5. Satisfacción con la economía de mercado



Fuente: Latinobarómetro 2005.

Gráfico 3.6. Encuesta sobre la intervención del Estado en la economía en Costa Rica, 1989-2005



Fuente: Proyecto de Investigación Estructuras de la Opinión Pública 2005.

tadas por la ciudadanía. El país cuenta con un régimen legal e instituciones suficientemente consolidados –Tribunal Supremo de Elecciones, Registro Electoral, Código Electoral– como para garantizar el ejercicio democrático. De hecho, ningún país de América Latina muestra una secuencia ininterrumpida de procesos electorales tan prolongada como Costa Rica. No existen grupos organizados que rechacen su legitimidad⁸ y la lucha política tiene lugar dentro del sistema.

Como en toda democracia, en Costa Rica son frecuentes las protestas de grupos organizados, como expresión de desacuerdos en torno de políticas públicas o de la actuación de entidades privadas. La mayoría de las protestas tiene un carácter local o sectorial, aunque en algunos casos se han registrado articulaciones multisectoriales (Programa Estado de la Nación 2003) y en otros a nivel nacional o regional, forzando rectificaciones en materia de políticas públicas (por ejemplo, las protestas contra el denominado Combo ICE, en 2000, o contra la revisión técnica vehicular, en 2004). En términos generales, cabe destacar que las manifestaciones sociales son libres y transcurren dentro del marco de la ley.

Inclusividad e intensidad de la participación política

La segunda dimensión en el análisis del sistema democrático en Costa Rica es la inclusividad e intensidad de la participación política. Esta evaluación comprende tres componentes: la apertura del proceso electoral a la participación ciudadana, la capacidad de las personas para participar en la política, y la robustez de la sociedad civil. La principal conclusión es que en Costa Rica no hay barreras legales o prácticas para la inclusividad de la participación política. En el ámbito de la participación social existen también facilidades, con la excepción del ámbito laboral, donde se han verificado algunas restricciones para el ejercicio de la libertad sindical en el sector privado.

Apertura del proceso electoral

El proceso electoral en Costa Rica muestra una apertura importante a la participación ciudadana. Se trata de un sistema político abierto de larga y reconocida tradición, que por su estructura y funcionamiento tiende a facilitar la entrada regulada de nuevos actores. Las barreras de entrada están claramente establecidas y constituyen, por lo general, requisitos razonables. El ejercicio del voto es libre.⁹ Sin embargo, a pesar de estos aspectos positivos, el nivel de participación ciudadana en los partidos políticos es muy bajo.

Algunos sectores han señalado que el trato desigual en la financiación estatal de las campañas constituye una barrera significativa, que debe ser eliminada o modificada. Asimismo, se han presentado quejas por la existencia de mayores dificultades en algunas regiones para acceder a los centros de votación. Un estudio reciente mostró que, pese a la distribución geográfica de los recintos electorales en todo el país, existen algunas zonas donde las posibilidades

de acceso a los centros de votación es menor. Esta circunstancia explica en parte mayores niveles de abstención electoral (Bonilla y Rosero Bixby 2006). También se ha señalado la existencia de ciertas desproporcionalidades en la representación geográfica, lo cual otorga una sobrerrepresentación a regiones dedicadas a la producción de bienes de exportación, como el café y el azúcar. Un análisis de la procedencia de los congresistas elegidos en las últimas cuatro elecciones legislativas muestra que ciertos cantones pequeños, pero localizados en el Gran Área Metropolitana y asiento de sectores de ingresos altos, han estado desproporcionadamente representados en el congreso, mientras que otros cantones urbanos de menores ingresos y rurales fuera del Valle Central han estado subrepresentados (Arias 2006). Estas inequidades ciertamente no descalifican el carácter esencialmente abierto que, en términos generales, posee el sistema político costarricense.

Un indicador positivo de la apertura del sistema electoral es la creciente representación femenina en la Asamblea Legislativa (de 14% de los diputados en 1994 a 36,8% en 2006) y en los Concejos Municipales (Programa Estado de la Nación 2002). Por otra parte, más de la mitad de los regidores (ediles) municipales propietarios son mujeres, aunque la proporción es sensiblemente menor entre alcaldes electos. La creciente participación de las mujeres es un resultado directo de la reforma del Código Electoral efectuada en 1996, que estipuló una cuota de 40% de mujeres en puestos electivos dentro de las listas presentadas por los partidos políticos para las elecciones, y de la resolución subsiguiente, en 1998, del Tribunal Supremo de Elecciones aclarando los términos de la ley y exigiendo el cumplimiento de esta disposición por parte de los partidos (Programa Estado de la Nación 2004).

Quizá la más importante disonancia sea la étnica, por la cual en el Poder Legislativo varias etnias han estado subrepresentadas. En los períodos 1998-2002 y 2002-2006, el nivel de representación de los afrocostarricenses se acercó mucho a su proporción dentro de la población total. Pero por otro lado la etnia indígena, segunda en importancia en el país, no ha tenido representación alguna, mientras que la comunidad china ha tenido al menos una representación más frecuente.

Pese a los mencionados problemas puntuales de acceso a los centros de votación en algunas zonas del país, en Costa Rica es fácil ejercer el derecho al voto. A esto contribuye tanto la existencia del voto domiciliario, como una política de ampliación del número de electores por mesas receptoras de votos, su distribución por todo el país (se utiliza la amplia red de escuelas y colegios públicos como centros electorales) y facilidades de transporte el día de las elecciones, lo que favorece el libre ejercicio del derecho de voto por parte de los electores. Además, es sencillo el trámite de inclusión en el Registro Electoral y este es altamente confiable.¹⁰

Sin embargo, en las últimas elecciones (febrero de 2006), la solidez y credibilidad del sistema electoral se vieron afectadas cuando, asociado a un resultado sumamente estrecho e inesperado, se formularon 696 demandas de nulidad, de las cuales 681 fueron presentadas por el Partido Acción Ciudadana (PAC),¹¹ que perdió la elección por el 1,12% de los votos. Cabe aclarar, empero, que los cuestionamientos no aludieron a la pureza del padrón, sino más bien

a aspectos derivados de la forma no tradicional en que hubo que integrar las mesas receptoras de votos en esa elección, dado que muchas de las personas designadas por los partidos para ser sus representantes se negaron a ser miembros de mesa por un partido y fue necesario improvisar su integración a última hora. Esto originó errores y fallos en el manejo del material electoral.

En cuanto a los requisitos exigidos para inscribir los partidos políticos, estos no son ni excesivos ni injustificados. El requisito mayor es presentar un número de adhesiones no menor al 1% del padrón electoral para los partidos provinciales y cantonales, y 3.000 adhesiones para las agrupaciones nacionales. Igual porcentaje se exige, como votación mínima total obtenida en las elecciones, para que un partido mantenga vigente su inscripción.

Debe señalarse, sin embargo, que existe, sobre todo en los partidos emergentes y más pequeños, un fuerte descontento ante la exigencia de realizar asambleas partidarias en cada uno de los distritos del país (481 en total). Además, a los partidos se les cancela su inscripción cuando no han obtenido el porcentaje mínimo de votos señalado, y a esto se añade el hecho de que se le quita la financiación estatal al partido que no alcance el 4% de la votación total a nivel nacional o provincial.

Así como no parecen injustificados los requisitos para la inscripción de partidos, tampoco existen en el sistema político costarricense barreras irrazonables para postularse como candidato o candidata a un puesto electivo. Los existentes son los requerimientos usuales, referidos a nacionalidad, edad, estado seglar, etc. No se verifican exigencias discriminatorias o que supongan un injusto trato desigual, y tampoco se registran denuncias en este sentido ante el Tribunal Supremo de Elecciones o ante la Sala Constitucional.¹²

La intensidad y amplitud de la participación ciudadana en los partidos son relativas. La participación tiende a ser más fuerte durante las campañas electorales y a debilitarse notablemente en los períodos intermedios, entre elección y elección. Ciertamente, el voto es considerado importante, como se desprende del hecho de que, según el Latinobarómetro de 2004, un 51% de los consultados se manifestó convencido de que su voto puede marcar una diferencia importante. No obstante, es preciso indicar que la participación electoral más allá del voto –la colaboración con partidos persuadiendo votantes, organizando o participando en reuniones o en el día electoral– es muy reducida y cada vez menor. En un estudio reciente,¹³ más de la mitad dijo nunca haber colaborado con un partido, y dos terceras partes de quienes dijeron haber colaborado alguna vez con un partido político, no estuvieron dispuestos a hacerlo nuevamente durante el proceso electoral de 2006.

En los últimos 20 años los partidos experimentaron con fórmulas de selección de sus candidatos más abiertas a la participación ciudadana. Los candidatos presidenciales fueron elegidos mediante elecciones primarias (denominadas “convenciones nacionales” en Costa Rica), que en la práctica son abiertas desde el momento en que la afiliación partidaria es declarada en las urnas. Asimismo, se desarrollaron nuevos mecanismos para la selección de candidatos a la Asamblea Legislativa. El Partido Liberación Nacional (PLN) abrió el procedimiento

a la competencia política interna, en procesos que se iniciaban en el nivel local y culminaban en la Asamblea Nacional, máximo órgano formal del partido (a la manera de un *nested game*). Con este esquema, el liderazgo nacional del partido perdió el control de la designación de candidatos y el rol de la Asamblea Nacional fue ratificar los resultados de las competencias. Por su parte, el PUSC mantuvo por bastante más tiempo el control centralizado de la designación de candidatos a cargos legislativos, pero a partir de 1998 comenzó a experimentar de manera parcial pero progresiva con fórmulas más abiertas (Programa Estado de la Nación 2001).

Cabe señalar que la democratización interna de los partidos fue reforzada por la ley 7.675, de 1997, que introdujo dos modificaciones: en primer lugar, la obligación de que los partidos seleccionen a sus candidatos mediante procedimientos que se ajusten a principios democráticos y sin discriminación de género y, en segundo lugar, la exigencia de que las estructuras internas y el funcionamiento de los partidos respeten principios democráticos. Aunque estas normativas fueron genéricas y no imponían estándares prácticos, en conjunto con la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el tema, obligaron a los partidos a introducir modificaciones en su accionar y al Tribunal Supremo de Elecciones a velar por la democracia interna de los partidos (votos 2150-92, 3194-92, 3813-93 de la Sala y resolución 303-E2000 del Tribunal).

En 2006, tanto el PUSC como el PLN dieron marcha atrás en el experimento de democracia interna partidaria. Los candidatos fueron seleccionados mediante un procedimiento limitado al ámbito de la Asamblea Nacional, donde los líderes nacionales controlaron el proceso. En todos estos experimentos de democratización interna dentro de los partidos tradicionales, sin embargo, se mantuvo la regla informal de que el candidato a presidente tiene una cuota de “diputados nacionales” que nombra a voluntad (generalmente los primeros cinco diputados por la provincia de San José). Una excepción fue el proceso electoral 2005-2006, en que el PUSC no utilizó esa facultad informal.

Por su parte, el Partido Acción Ciudadana (PAC) incorporó procedimientos novedosos para la selección de sus candidatos legislativos en 2002 y 2006, aunque estos mecanismos fueron distintos en cada caso. En 2002 abrió la convocatoria a organizaciones de la sociedad civil, que presentaron sus candidatos sin interferencia de la dirigencia nacional y sin requisitos de militancia partidaria. Para el proceso electoral 2005-2006, el PAC procuró retener un mayor control sobre el proceso de selección e instauró, entre otras cosas, un examen de aptitud para todos los candidatos.

Las experiencias de democratización interna tuvieron consecuencias tangibles sobre la cohesión partidaria, especialmente en el PLN y el PAC. En primer lugar, los costos de la competencia política interna debieron ser sufragados en su totalidad por los candidatos en liza, pues la legislación electoral prohíbe el uso del financiamiento público para estos procesos y los partidos carecían de recursos para financiarla. Esta situación dio a los candidatos una mayor autonomía respecto de la dirigencia nacional, ya que para financiar campañas internas relativamente costosas (que involucraron hacer propaganda interna, movilizar electores y tener fiscales en las juntas de votación), los aspirantes debieron recurrir a sus patrimonios familiares o a los recursos de

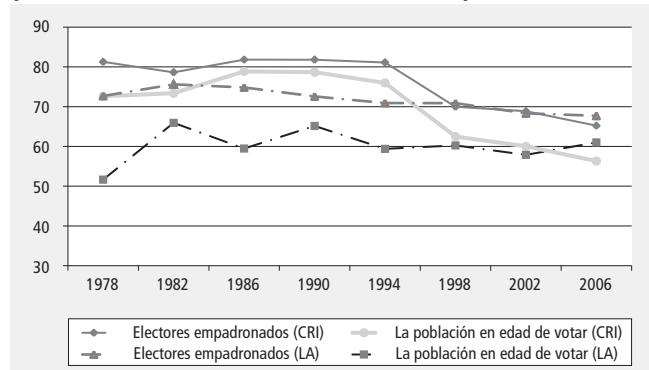
empresarios locales, cuyos aportes están completamente desregulados y no tienen supervisión. Además, estos ensayos generaron fuertes pugnas en el interior de los partidos, con candidatos que rivalizaron entre sí con una intensidad mayor a la verificada en la competencia entre partidos debido al hecho simple de que el triunfo en la puja interna era clave para el acceso a un puesto de poder. Ambos aspectos hicieron difícil la unidad partidaria una vez superadas las elecciones internas. En segundo lugar, los partidos se territorializaron y los referentes locales adquirieron una fuerte capacidad de negociación en relación con los dirigentes nacionales. Y en tercer lugar, la debilidad de los órganos partidarios para la organización y control de los comicios internos dio lugar a fraudes y a denuncias públicas por falta de garantías electorales. En suma, en los partidos tradicionales se agudizaron las confrontaciones internas y se debilitó la capacidad de conducción de las dirigencias. En el caso del PAC, la consecuencia práctica del método de apertura sin condiciones del partido a la sociedad civil fue la escisión de la fracción parlamentaria pocos meses después de iniciado el período constitucional 2002-2006.

En cuanto a la participación mediante el sufragio, en Costa Rica esta fue bastante estable hasta las elecciones nacionales de 1998, cuando se manifestó con claridad la crisis del sistema de partidos. Así, entre 1962 y 1994 la abstención osciló entre 16,7% en 1970 y 21,4% en 1982, ubicándose con mayor frecuencia entre el 18% y el 19%. En 1998, sin embargo, se dio un pronunciado aumento del abstencionismo, que subió a un 30%. En las elecciones de febrero de 2002, volvió a subir al 31,2% del padrón electoral y en las elecciones de 2006 se elevó al 35% (gráfico 3.7).¹⁴

Independientemente de las razones que se quiera invocar para dar cuenta del fenómeno, el hecho político innegable es que parece existir una creciente separación entre la clase política dirigente y los partidos tradicionales, por un lado, y la ciudadanía en general, y la abstencionista en particular, por el otro. Se trata de un fenómeno político real, que obviamente tiene una enorme trascendencia para el sistema y su desempeño. Esta creciente separación tiene su expresión principal en el debilitamiento general de los vínculos de lealtad partidaria por parte de la ciudadanía y, más específicamente, en la drástica disminución del apoyo a los partidos tradicionales.

En concordancia con el creciente desencanto de la población con el funcionamiento de los partidos y del sistema en general, se ha experimentado en Costa Rica una mayor dispersión electoral. Así, mientras que en 1993 casi la totalidad de los

Gráfico 3.7. Votos totales en elecciones presidenciales como porcentaje de electores empadronados y población en edad de votar (Costa Rica, América Latina 1970, 2006)

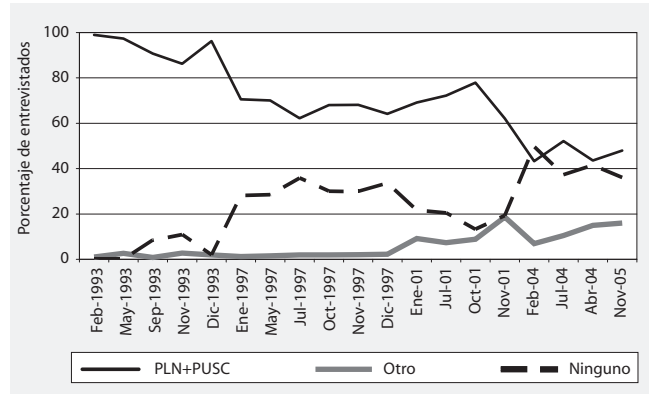


Fuente: Payne et al 2006.

electores tenía simpatía por los dos partidos tradicionales, en 2005 sólo la mitad de los electores tenía simpatía por alguno de estos dos partidos (gráfico 3.8). Concomitantemente, el sistema político costarricense experimenta en la actualidad un nivel de volatilidad electoral superior al registrado durante el período 1986-1998, cuando predominaba el bipartidismo, sólo comparable con los niveles registrados en los años cincuenta y setenta, que fueron décadas de reconfiguración del sistema de partidos (Alfaro 2006).

Un estudio reciente señala que la mayoría de las personas que votaron en la elección de 2006 no tienen hoy preferencia partidaria sólida (cuadro 3.1). En este estudio, efectuado cuatro meses después de las elecciones, casi dos terceras partes de las personas dicen no tener simpatía partidaria fuerte (64,5%).

Gráfico 3.8. Evolución de la simpatía partidaria en Costa Rica, 1993-2005



PLN: Partido de Liberación Nacional; PUSC: Partido Unidad Social Cristiana
Fuente: Programa Estado de la Nación 2005.

Cuadro 3.1. Desalineamiento partidario después del proceso electoral 2006

	Simpatía partidaria		Total
	Con simpatía partidaria	Sin simpatía partidaria	
No votó	124	382	506
	24,5%	75,5%	100,0%
PLN	232	224	456
	50,9%	49,1%	100,0%
PAC	134	233	367
	36,5%	63,5%	100,0%
ML	12	52	64
	18,8%	81,3%	100,0%
Otros / voto blanco o nulo	31	76	107
	29,0%	71,0%	100,0%
Total	533	967	1.500
	35,5%	64,5%	100,0%

PLN: Partido de Liberación Nacional; PAC: Partido Acción Ciudadana; ML: Movimiento Libertario
N = 1.500
Chi-cuadrado = 83,7; Sig < 0,001; V de Cramer = 0,237
Fuente: Vargas Cullell y Rosero (2006).

La principal conclusión es que las lealtades partidarias están muy deterioradas en Costa Rica, lo cual revela un cuadro de fuerte volatilidad política. Hoy en día el apoyo a los partidos

–y por extensión al gobierno– puede desaparecer o crecer abruptamente en cualquier momento y sin causas aparentes. La otra implicancia es que el sistema de partidos en Costa Rica carece en la actualidad de arraigos sólidos en la sociedad.

En términos generales, existe un muy profundo y generalizado descontento con la política. La gran mayoría de los ciudadanos se definen como desilusionados, indiferentes o molestos con la política (82%) y la mayor parte de ellos dice experimentar ese sentimiento con más intensidad que hace un tiempo (cuadro 3.2).¹⁵

Cuadro 3.2. Tipo de sentimiento hacia la política y su intensidad entre la ciudadanía, 2006

	Intensidad sentimiento hacia política recodificado			Total	
	Menos	Igual	Más		
Sentimiento hacia política recodificado	Molestia, enojo	65 4,4%	37 2,5%	111 7,6%	213 14,6%
	Desinterés, desilusión	115 7,9%	85 5,8%	202 13,8%	402 27,5%
	Indiferencia	136 9,3%	275 18,8%	168 11,5%	579 39,6%
	Interés, ilusión	75 5,1%	69 4,7%	125 8,5%	269 18,4%
Total	391 26,7%	466 31,9%	606 41,4%	1463 100,0%	

N = 1.500
 Chi-cuadrado = 119.1 Sig < 0,001, Tau-b = -0,046 Sig < 0,001
 Fuente: Vargas Cullell y Rosero (2006).

En este contexto, puede señalarse que los partidos políticos costarricenses carecen de una estructura fuerte y operativa. De hecho, su perfil y papel decrecen, hasta casi desaparecer, después de cada elección, reduciéndose a aquellos órganos de poder donde obtuvieron representación. Es esta representación la que, junto con aquellos líderes principales que aparecen como más relevantes, sustituye al partido y sus órganos entre una elección y otra. Sus órganos funcionan sólo en ocasiones específicas y, por lo general, las decisiones políticas cotidianas son tomadas por sus líderes, representantes electos y grupos más connotados.

Capacidad de los ciudadanos para participar

La capacidad de participación de los ciudadanos examina las condiciones que permiten a la ciudadanía ejercer sus derechos políticos y civiles sin padecer los efectos extremos de las desigualdades sociales, económicas y culturales. Se parte aquí de la noción de que las desigualdades extremas inhabilitan a las personas, en tanto agentes portadores de derechos, para ejercer su estatus

de ciudadanos y ciudadanas (Programa Estado de la Nación 2001, O'Donnell 2004). La principal conclusión en esta materia en el caso de Costa Rica es que, debido a los logros alcanzados por el país en materia de desarrollo humano, las personas gozan por lo general de habilitación ciudadana. Es decir, la mayoría cuenta con condiciones económicas y sociales que no obstaculizan el ejercicio de su derecho de participación –otra cosa es que decidan hacerlo– pues no padecen los efectos de desigualdades extremas. Observadas a lo largo del tiempo, estas condiciones han ido evolucionando de manera positiva. (Los temas de participación ciudadana y de sociedad civil también se abordan en el capítulo V, desde la perspectiva de la rendición de cuentas, y en el capítulo VI, como factor clave para la cohesión social y el manejo de conflictos.)

Número y fortaleza de organizaciones de la sociedad civil

Con respecto al número y fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil, la principal conclusión es que la cantidad de asociaciones ha tendido a crecer en los últimos años en el marco de una legislación que no opone barreras de acceso e impedimentos para la organización ciudadana. Existen algunas restricciones, sin embargo, ya que la libertad de organización social se vincula con la constitución de sindicatos en el sector privado.

Según los datos obtenidos, para el año 2003 la situación era la siguiente:¹⁶ había 244 sindicatos activos con 162.265 afiliados; 499 cooperativas con 560.494 afiliados; 1.191 asociaciones solidarias con 193.480 miembros; 1.735 asociaciones de desarrollo comunal, 40 cámaras empresariales y 15.000 asociaciones inscritas en el registro respectivo. Estas entidades están regidas por diversas leyes, todas las cuales estipulan requisitos mínimos para su constitución.

Las asociaciones de desarrollo comunal son una modalidad de organización particularmente importante y extendida en las localidades (cuadro 3.3). Fueron constituidas mediante el impulso que, desde la década de 1970, recibieron de parte de las instituciones públicas como entidades facilitadoras de la acción del Estado a nivel local (Mora 1989).

Cuadro 3.3. Número y densidad de asociaciones de desarrollo comunal inscritas en la Dirección Nacional de Desarrollo de Comunidad según provincia, marzo 2000

Provincia	Inactivas ^a	Activas	Total	Densidad ^b
San José	23	421	444	3,1
Alajuela	2	474	476	6,6
Cartagow	11	176	187	4,1
Heredia	4	116	120	3,3
Guanacaste	1	190	191	7,2
Puntarenas	8	162	170	4,5
Limón	1	146	147	4,3
Total general	50	1685	1735	4,4

a. Las asociaciones que se consideran inactivas son aquellas cuyos datos no aparecen en el registro que lleva DINADECO, o bien aquellas sobre las cuales se indica explícitamente que se encuentran en causal de disolución.

b. La densidad es el número de asociaciones de desarrollo comunal activas por cada 10.000 habitantes.

Fuente: Proyecto Estado de la Nación 2001.

Las asociaciones comunales de desarrollo no son la única forma organizativa de carácter local. Un medio de participación que ha crecido en importancia es el que se da a través de las juntas de vecinos, que se extienden por todo el país y son una organización de base en proceso de expansión.

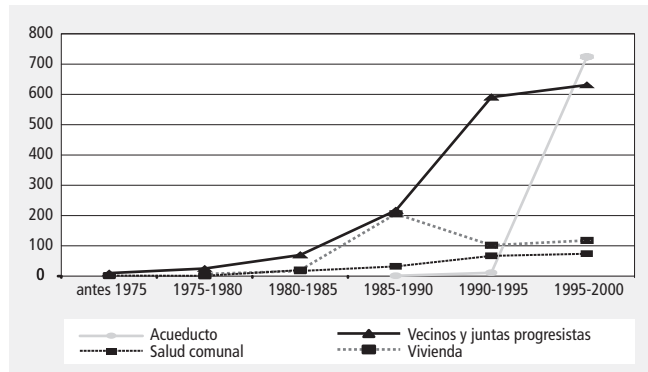
Asimismo, la participación se ha visto facilitada por la creación de otras entidades, como la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), que le han dado a la ciudadanía la posibilidad de canalizar sus inquietudes, opiniones y demandas al sistema político e institucional.

Este mayor activismo también fue resultado de determinados mecanismos establecidos por los distintos gobiernos para la negociación con la sociedad civil. Tal es el caso del así llamado Diálogo Nacional, la Concertación o las Comisiones Legislativas Mixtas, que han buscado abrir a la sociedad civil espacios de intervención en la toma de decisiones y la definición de políticas públicas. En los últimos años ha habido experiencias de diálogo y organización intersectorial con el propósito de aumentar la incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil (Programa Estado de la Nación 2003). Aunque en definitiva los resultados parecen ser moderados,¹⁷ detrás de la creación de estos mecanismos hay una búsqueda de mayores espacios de participación. Últimamente, esas intenciones parecen girar en torno a la posible creación de un Consejo Económico Social, como un ámbito más institucionalizado y permanente de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil.

En todo caso, hay en Costa Rica una tendencia al incremento en el número de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las de las comunidades indígenas, que históricamente han sido marginadas de muy variadas formas.¹⁸ Esta tendencia se verifica en el gráfico 3.9.¹⁹

Como se mencionó al inicio de esta sección, las únicas restricciones a la libertad de organización social se manifiestan en la constitución de sindicatos en el sector privado. El número de sindicatos que efectivamente operan en el sector privado (sindicatos de empresa) es extremadamente bajo (menos de 40 para una fuerza laboral superior al millón de trabajadores), con una tasa de sindicalización inferior al 2%. Frente a esta evidencia se ha señalado como desafío en materia de justicia laboral la necesidad de tutelar los derechos de los trabajadores de manera efectiva y oportuna, cosa que es aceptada por la propia Corte Suprema de Justicia (Programa Estado de la Nación 2005).

Gráfico 3.9. Creación de asociaciones civiles en el ámbito comunal, según temas, por quinquenio, 1975-2000



Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2001.

Finalmente, es importante indicar que se han abierto nuevas oportunidades institucionales para la participación ciudadana en la deliberación de políticas públicas. En el ámbito legislativo se aprobó una reforma constitucional y la legislación correspondiente para la realización de referéndum (Arias 2006), y desde hace algunos años funciona la Oficina de Iniciativa Popular, cuya función es impulsar iniciativas ciudadanas y transformarlas en proyectos de ley. En las instituciones del gobierno central, por su parte, la reforma en el área de salud creó consejos de salud adscritos a los hospitales y clínicas de la seguridad social. Además, la ley de creación de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) establece la obligación de convocar a audiencias en forma previa a la adopción de toda decisión en materia de tarifas de servicios públicos (sobre este tema véase el capítulo IV). Pese a la creación de estas instancias participativas, la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia señaló que, en términos generales, estas instancias carecen de eficacia y están limitadas al ámbito de la deliberación, sin tener mayor intervención en la ejecución o evaluación de políticas y programas públicos (Programa Estado de la Nación 2001). La excepción parece encontrarse en el ámbito de la gestión ambiental, donde existen buenas prácticas en el manejo conjunto de zonas protegidas (Programa Estado de la Nación 2004, Programa Estado de la Nación 2005).

Elecciones limpias y libres

La tercera dimensión del análisis del sistema democrático costarricense consiste en determinar si la selección de gobernantes se realiza mediante un mecanismo de elecciones libres, limpias, competitivas y decisivas, requisitos indispensables en una democracia. La principal conclusión al respecto es que en Costa Rica las elecciones cumplen con los atributos mencionados y que ello constituye una de las fortalezas del sistema político costarricense. Sin embargo, existen algunos desafíos pendientes en el acceso equitativo al financiamiento político, un aspecto en el que se demandan reformas.

Regularidad, pureza y credibilidad del proceso electoral

Como se indicó en el acápite sobre la inclusividad de la participación ciudadana, Costa Rica es el país de América Latina con la secuencia más prolongada de elecciones libres y limpias.²⁰ Las evaluaciones internacionales de calidad democrática –tales como Freedom House, Polity IV, la base de datos de Vanhanen, el índice de democracia electoral del PNUD y el estudio comparativo de Bowman, Nahoney y Lehoucq para Centroamérica– coinciden todas, pese a sus diferencias metodológicas, en calificar al costarricense como un régimen democrático estable (Gurr y Jagger 2000; Vanhanen 2003; Freedom House 2004; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2004; Bowman, Lehoucq et al. 2005). De hecho, Freedom House, una de las evaluaciones más reconocidas, ubicó a la democracia de Costa Rica en una misma línea con la de países como Estados Unidos y Suecia y, dentro de América Latina, le otorgó los puntajes más elevados a lo largo de todo el período 1973-2005²¹ (gráfico 3.10).

En la medición de 2005, Costa Rica obtuvo la mejor calificación (1) en los índices de derechos políticos y libertades civiles, similar a la de Chile y Uruguay (gráfico 3.11).

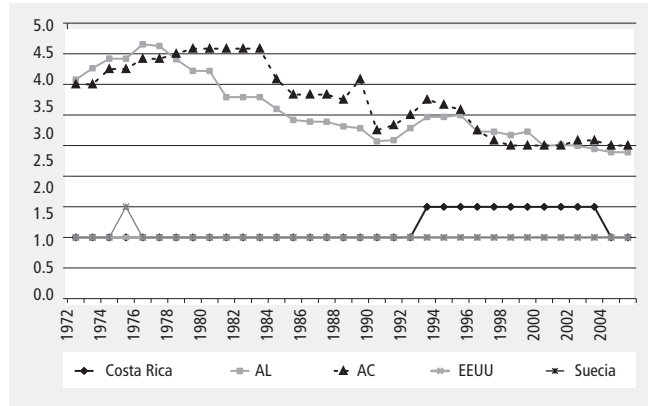
Las elecciones en Costa Rica son además competitivas. Ha habido alternancia democrática de los partidos desde 1953 y en pocas ocasiones hubo continuidad de un mismo partido en el gobierno: seis veces Liberación Nacional y dos Unidad Social Cristiana.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) es el órgano encargado de administrar y dirigir los procesos electorales. Cuenta con rango constitucional y una amplia independencia orgánica, funcional y presupuestaria, lo cual facilita notablemente su labor. Además, por disposición constitucional, durante el período electoral tiene a sus órdenes a toda la fuerza pública de la

nación. El TSE desempeña una triple función de administrador, árbitro y juez. Sin embargo, estas funciones se han visto afectadas por los cambios experimentados en el sistema político durante los últimos años: por una parte, la creación de la Sala Constitucional estableció una nueva entidad con capacidad para dirimir conflictos en el ámbito electoral, aunque la propia Sala confirmó la autoridad del TSE como máximo órgano jurisdiccional en la materia; por otra parte, el debilitamiento ya comentado de los partidos ha impactado también sobre el seguimiento que el TSE realiza de los procesos electorales (Muñoz 2005).

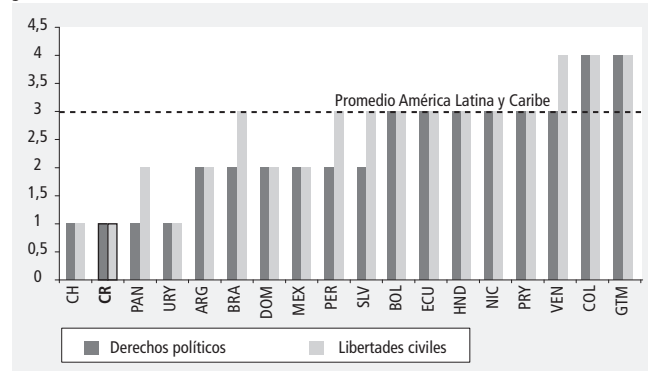
El proceso de ajuste lento y no siempre satisfactorio del Tribunal Supremo de Elecciones a las nuevas condiciones políticas que han ido emergiendo en el país –crisis del sistema de partidos, cuestionamiento de las formas de representación política, exigencias generalizadas de más democratización y transparencia políticas, creación de la Sala IV Constitucional, etc.–, muestra que son necesarios múltiples ajustes y cambios en el sistema. Esta necesidad de refor-

Gráfico 3.10. Índice de libertades civiles y derechos políticos de Freedom House 1973-2005



Fuente: Freedom House 2006.
Nota: 1 es la mejor calificación y 7 es la peor.

Gráfico 3.11. Índice de derechos políticos y libertades civiles en América Latina, 2005



Fuente: Freedom House 2006.

mas se extiende a un ámbito muy amplio, que va desde la forma de elección de los integrantes del TSE, hoy en manos de la Corte Suprema de Justicia, hasta diversos aspectos del sistema electoral. Existe un cierto consenso sobre la necesidad de introducir mejoras en el funcionamiento del TSE, así como de definir con una mayor precisión sus facultades y funciones y fortalecer su capacidad de iniciativa.

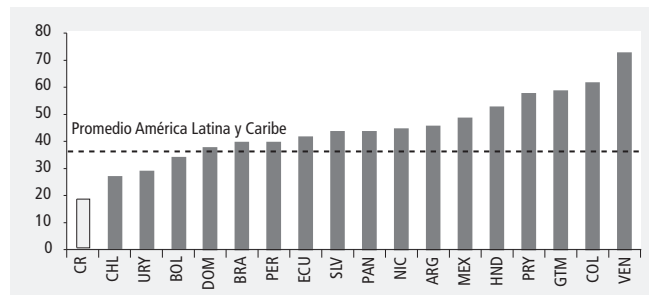
Libertad de prensa

Los medios de comunicación cuentan con total libertad para ejercer sus funciones y hacer valer sus derechos. Las libertades de opinión, expresión, información y comunicación están claramente garantizadas por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Costa Rica. La Sala Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con plena jurisdicción nacional, garantizan su libre ejercicio. Una evidencia de esta libertad informativa fue el decisivo papel que cumplieron algunos medios de comunicación en la denuncia de hechos en que ex presidentes de la República se vieron involucrados.

La libertad de información y las libertades asociadas de expresión y reunión tienen ya una larga y sólida tradición en el país. Está excluida la posibilidad de practicar censura previa y sólo se necesita permiso para las reuniones públicas, porque las privadas –“pacíficamente y sin armas”, según reza la Constitución– no requieren permiso alguno. Este conjunto de libertades civiles está estatuido por la Constitución y la Sala IV Constitucional lo garantiza de manera activa. El sistema legal castiga a quien las viole, limite o trate de impedir las. Adicionalmente, como la Sala tiene la facultad de revisar la constitucionalidad de proyectos en trámite legislativo y ejerce esa función activamente, hay garantías de que no podrá recortarse la libertad de prensa por vía de un acto legislativo.²² El Defensor de los Habitantes participa, de oficio, en la defensa de los derechos de las personas, incluidos los extranjeros. Esto también coloca a Costa Rica en uno de los primeros lugares en el continente. En resumen, cabe afirmar que el marco general existente garantiza una plena libertad informativa, de expresión, petición y manifestación. (Un análisis más profundo sobre el tema de la libertad de prensa se encuentra en el capítulo IV, Estado de derecho.)

En una perspectiva comparada, las mediciones internacionales en materia de libertad de prensa colocan a Costa Rica generalmente a la cabeza de América Latina. En el año 2005, Freedom House ubicó a Costa Rica en el primer lugar en el continente (gráfico 3.12).

Gráfico 3.12. Índice de libertad de prensa en América Latina (Freedom House, 2005)



Nota: 0 a 30 = "libre"; 31 a 60 = "parcialmente libre"; 61 a 100 = "no libre".
Fuente: Freedom House 2005.

Igualdad de acceso a la financiación de campañas y partidos

En Costa Rica existe un sistema estatal de financiación de las campañas electorales, no de los partidos. En la actualidad el sistema funciona normalmente, aunque existen fuertes demandas de reforma. Como el aporte estatal no es en efectivo sino en bonos, por ejemplo, estos deben colocarse en los bancos para ser liberados de acuerdo con los votos obtenidos, lo cual en los hechos dificulta la financiación de unos partidos y privilegia la de otros, según las posibilidades de triunfo de cada cual y su posibilidad de colocación en la banca. Se considera que este mecanismo va en desmedro de la justicia y la equidad financiera y electoral buscadas, en especial en el caso de los partidos emergentes y los más pequeños.²³ La financiación pública fue concebida como sustitutiva de la privada, a fin de evitar toda dependencia de los sectores plutocráticos. Pero no fue así sino que, muy por el contrario, resultó aditiva y no sustitutiva, generando una competencia por fondos que incrementó los gastos y facilitó la corrupción.²⁴ Aunque hay proyectos de reformas en la materia, no ha habido hasta ahora voluntad política para aprobarlos.

Por último, aunque la ley limita la duración de las campañas electorales (a tres meses y medio antes de la elección), la realidad es que las contiendas se inician mucho antes, lo cual ha generado fuertes demandas de reducir la duración de las campañas y su costo.

Equidad y efectividad de la representación ciudadana

La cuarta dimensión en la evaluación sobre el sistema democrático en Costa Rica se refiere a la equidad y efectividad de la representación ciudadana. La principal conclusión en este aspecto es que existen algunos desafíos de representación en el país. La causa de los mismos reside en las reglas del sistema electoral y político costarricense, que no facilitan la rendición de cuentas por parte de los funcionarios ni la adecuada representación geográfica y tampoco un financiamiento transparente de la política.

El poder efectivo de los funcionarios electos

El poder efectivo con que cuentan los funcionarios que resultan electos es el que les otorgan la Constitución y las leyes. Como Costa Rica es un país sin ejército y no hay presencia de fuerzas irregulares, el predominio de la autoridad civil no es cuestionado. Pese a que la Constitución establece como religión oficial del Estado a la católica, apostólica y romana, en las leyes y en la práctica hay una clara separación entre Iglesia y Estado. Hay, sí, limitaciones de otro tipo, nacidas del ambiente social, político y económico, que ejercen diversas presiones en defensa y provecho de sus intereses sectoriales y gremiales. Sin embargo, posiblemente el rasgo más característico del sistema político sea la normalidad imperante, fruto de la institucionalización.

El sistema electoral y de partidos y la rendición de cuentas a los electores

Dado que las elecciones son libres y competitivas, tanto el sistema de partidos como el sistema electoral deberían facilitar, de alguna manera, la posibilidad de los electores de exigir una rendición de cuentas a los electos. Sin embargo, hay deficiencias en el sistema electoral y en el sistema de representación que impiden esta posibilidad. En el ámbito de la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades por parte de quienes han sido elegidos se encuentra uno de los temas pendientes de reforma política en Costa Rica. Debido a las deficiencias de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas (Przeworski, Stokes y Manin 1999), es necesario complementarlas con otras herramientas institucionales que no se encuentran desarrolladas o fueron aprobadas en fecha muy reciente (revocatoria de mandato, referéndum).

En materia de representación política, el sistema electoral y las reglas de la Asamblea no fomentan la responsabilización de los partidos y los legisladores individuales. En primer lugar, la votación presencial en el plenario legislativo lleva a que no queden registros de los votos de los congresistas, salvo que el plenario apruebe una moción para votar un asunto de manera nominal.²⁵ En este sentido, como no hay un registro del voto de cada diputado sobre los distintos proyectos discutidos y sometidos a votación en la Asamblea, es imposible saber, formalmente, cuál fue su conducta en los proyectos de interés, de lo cual se desprende que no existe la posibilidad de exigirles cuentas y establecer responsabilidades por su voto y conducta en proyectos y decisiones específicos.

En segundo lugar, como no hay reelección continua ni de presidente ni de diputados, en lo que se refiere a éstos últimos no sólo no hay interés de parte del legislador de rendir cuentas a sus electores sino que, además, muchas veces hay de su parte un cierto desconocimiento de los problemas y proyectos. La regla de la reelección alterna de los diputados ha provocado, en la práctica, la inexistencia de una carrera parlamentaria, lo que debilita aún más el ejercicio de la representación política en el país. Pocos diputados vuelven al congreso. Carey encontró que entre 1949 y 1990, cerca del 90% de los diputados ocuparon el cargo una sola vez (Carey 1998). La reelección alterna también introduce otra distorsión importante: un político que desea avanzar en su carrera no depende de lo que haga o deje de hacer en relación con sus electores, pues sabe que probablemente no volverá a ejercer como legislador una vez concluido su mandato. Tampoco depende de lo que haga o deje de hacer en relación con el presidente en ejercicio, pues este carece de los medios para sancionar la indisciplina parlamentaria.²⁶

En tercer lugar, la efectividad potencial de la rendición de cuentas de los partidos, debido a la acción de los votantes de premiar y castigar a estas organizaciones según su orientación programática y sus actividades políticas nacionales, ha disminuido a medida que se ha hecho menor la cohesión y distinción ideológica de los partidos políticos. A inicios de la presente década, los electores no lograban distinguir la orientación política de los principales partidos (PLN y PUSC), que eran vistos como agrupaciones de centro, sin mayores diferencias entre sí (Zoco 2006). Esta situación puede estar variando con la emergencia del PAC, un partido que ha procurado marcar sus diferencias ideológicas en relación con el PLN y el PUSC.

Por último, el vínculo entre diputados y electores no cobra fuerza debido a que la representación territorial de los congresistas es de carácter informal. En la actualidad, las provincias –unidades administrativo-territoriales de carácter subnacional–, que son siete en total, constituyen los distritos electorales para la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa. Esta norma tiene ventajas y desventajas para la calidad de la representación política. Por el lado positivo, se trata de unidades electorales de tamaño mediano y grande, lo que no establece barreras estructurales para la conformación de sistemas multipartidarios si así lo desean los electores, ya que evita una fácil “manufacturación” de mayorías parlamentarias. Además, en términos históricos ha implicado que hubiera comparativamente bajos niveles de distorsión electoral (Lijphart 1999) cuando se contrasta el sistema costarricense con el de las democracias europeas y de la norteamericana. Por el lado negativo, la norma está basada en una demarcación territorial obsoleta, heredada del siglo XIX, que no se corresponde con las realidades económicas y poblacionales de la actualidad. Como consecuencia, una provincia puede comprender subregiones marcadamente distintas y con pocos vínculos entre sí. Adicionalmente, no existe un sistema de representación de estas subregiones que obligue a los partidos a incorporar en sus listas a candidatos provenientes de ellas, de modo tal que los partidos se reparten informalmente la distribución de la representación subregional de acuerdo con el número de diputados electos de su fracción. De esta forma, con frecuencia a un congresista se le asignan dos o más territorios con los cuales no tiene mayor vínculo. Finalmente, los tamaños de los distritos electorales son muy diversos, lo cual ha estimulado el diseño de una estrategia electoral por parte de los partidos minoritarios por la que sólo se presentan en los distritos de más bajo umbral de votos, a fin de obtener una curul en el congreso, pero sin que necesariamente busquen representar a ese distrito.

El sistema actual de lista cerrada y bloqueada para la elección de diputados no contribuye a fortalecer el sistema de rendición de cuentas y de responsabilidad de los electos. A lo largo de los últimos 20 años, los principales partidos políticos combinaron diversos mecanismos para la selección de sus candidatos: convenciones abiertas (en la práctica, primarias) para los postulantes a la presidencia y elecciones internas para los candidatos a cargos legislativos y municipales. En 2006 hubo una marcha atrás y ninguno de los partidos mantuvo abiertos los mecanismos para la selección de sus candidatos legislativos y municipales. Las consecuencias de la aplicación de estos mecanismos ya han sido mencionadas: pérdida de cohesión interna, mayor autonomía de las dirigencias locales respecto de las nacionales, aumento de los conflictos internos y flujo no regulado de financiamiento político. En cuanto a las consecuencias del cambio en 2006, es todavía muy temprano para identificarlas con certeza, pero presumiblemente implicará una mayor cohesión interna de los partidos. También se ha discutido la conveniencia de adoptar un sistema parlamentario o semiparlamentario, pero no parece existir la voluntad política necesaria para avanzar en esa dirección.

A partir de lo señalado hasta aquí puede decirse que en el ámbito de la rendición de cuentas y de la exigencia de responsabilidades de los funcionarios electos se encuentra uno de

los temas que exige revisiones en el marco de la reforma política en Costa Rica. Si bien la existencia y el desempeño de entidades como la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes contribuyen a atenuar el problema, hay un déficit evidente en la materia.

La Asamblea Legislativa no ha aprobado reformas electorales importantes en las últimas décadas. La reforma al código electoral de 1996 fue relativamente menor, pues sólo introdujo algunas normas en materia de financiamiento político (se aprobaron débiles regulaciones al financiamiento privado, como la exigencia de informes periódicos al Tribunal de Elecciones sobre las contribuciones privadas recibidas, y una sanción genérica, penalmente inaplicable, ante una eventual violación de las normas de financiamiento político) y la cuota del 40% para candidatas mujeres en las listas partidarias. En consecuencia, la ausencia de reformas electorales dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y la falta de sensibilidad por parte de la dirigencia para adaptarse a las nuevas realidades y demandas sociales y políticas de la ciudadanía contribuyen a agudizar la pérdida de credibilidad de la Asamblea y los partidos (así como de otras instituciones).

Financiación de la política

El sistema de financiación política de las campañas garantiza a los partidos cierta ayuda económica del Estado. Sin embargo, las reglas vigentes de financiación política tienen escasa capacidad para limitar el tráfico de influencias y las distorsiones en la equidad de la representación.

Costa Rica cuenta con un marco regulatorio longevo y consolidado en algunos aspectos pero incipiente y frágil en otros (Casas 2002, Casas 2003).²⁷ Mientras que el sistema de subsidios estatales directos a los partidos data de 1954, siendo el segundo más antiguo del mundo,²⁸ la regulación del financiamiento privado a los partidos fue introducida recién a fines de 1996²⁹ (Casas 2002, Casas 2003). Otros aspectos, como los niveles de gasto electoral, carecen aún de una regulación³⁰ y, pese a los escándalos de financiamiento político de 2002 y 2003, de amplia difusión, al escrutinio de organismos no gubernamentales como Transparencia Internacional y a las demandas de mayor transparencia, los partidos se han opuesto en la Asamblea Legislativa a las reformas del marco legal del financiamiento.

Las restricciones a la suma de las contribuciones privadas y a las contribuciones de los donantes corporativos o extranjeros no se imponen de manera efectiva. La ley no permite la atribución de responsabilidades criminales individuales a la violación de las normas y solamente en un caso se contemplan sanciones severas (dos a seis años de prisión), lo cual limita la aplicación de la ley (Casas 2002). El TSE no posee ni el poder legal ni las capacidades administrativas para conducir una auditoría completa de los reportes financieros emitidos por los partidos políticos. La división de la función de control del TSE, que controla los fondos privados, y la Contraloría General de la República, que controla el uso de los fondos públicos, ha debilitado la efectividad de la regulación financiera política.

Si bien el sistema actual de financiación político con ayuda del Estado ha contribuido en cierta medida a que los partidos tuvieran una mayor libertad en la elección de sus candidatos y

quedaran menos sujetos a las influencias del poder económico, los logros son sólo parciales. En la medida en que el subsidio público no puede aplicarse a períodos no electorales, a elecciones para alcaldes municipales ni a actividades partidarias internas para la elección de candidatos a cargos de elección popular, en la actualidad una buena parte de los candidatos a cargos electos depende de su propia capacidad para obtener fondos de campaña (propios, de “mecenás” o de inversionistas que exigirán luego la devolución de su inversión), sin que el partido les ofrezca más servicios que el nombre de la franquicia. Esto le genera a los partidos serias dificultades para mantener la cohesión interna. Por su parte, desde la óptica de los representantes electos, probablemente éstos se vean incentivados a privilegiar la función de provisión de servicios (*constituency service*) a su electorado por sobre la función de legislar sobre políticas públicas o de mantener la disciplina partidaria. Estas distorsiones continúan y las campañas electorales anteriores, especialmente la de 2002, testimonian las insuficiencias del sistema actual y la necesidad de efectuar reformas en este ámbito.

Proporcionalidad en la conversión de votos en escaños de los partidos

El sistema electoral en Costa Rica tiene un carácter representativo proporcional, por lista cerrada y bloqueada.³¹ En la elección del presidente, se utiliza el sistema de mayoría con umbral reducido (el ganador debe obtener, al menos, el 40% más uno de los votos válidamente emitidos para resultar electo). Los diputados son nacionales, se los elige por provincia y mediante el sistema proporcional. Los puestos se asignan por el sistema de cociente, subcociente y residuo mayor.³² En términos comparativos, el sistema electoral costarricense es uno de los que menor distorsión electoral registra (Lijphart 1999), aunque en las últimas dos elecciones (2002 y 2006), a medida que el sistema político se ha tornado multipartidista, la distorsión ha aumentado.

La combinación del método de elección presidencial y la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, favoreció, hasta cierto punto, el bipartidismo y la gobernabilidad durante un amplio período. Sin embargo, ha ido disminuyendo la identificación con los dos partidos principales y, como resultado, ha crecido el apoyo a nuevas fuerzas políticas. Hoy, en efecto, existen agrupaciones de distinto signo que presionan por una reforma al sistema electoral, sin éxito hasta la fecha. Pese a que el país pasa por una etapa de transición, en la cual el bipartidismo tradicional entró en crisis y emerge un pluripartidismo aún no bien definido, la gobernabilidad no parece estar amenazada en el corto plazo, aunque hay crecientes signos de vulnerabilidad del sistema político. Es probable que este proceso conduzca a una recomposición del sistema partidario, con tres o cuatro fuerzas políticas principales.³³

Capacidad de agregación de preferencias ciudadanas y construcción de consensos

La quinta dimensión en el estudio sobre el sistema democrático es la agregación de preferencias y construcción de consensos. En una democracia, la adopción de políticas públicas requie-

re la conformación o reiteración de mayorías parlamentarias y sociales. En ausencia de medios coercitivos, estas mayorías son producto de procesos de agregación de preferencias mediante constantes negociaciones entre diversos actores políticos que logran acuerdos. Sin embargo, nada asegura que los actores políticos tengan, efectivamente, la capacidad de alcanzar esos acuerdos. Teóricos como Arrow y Riker han mostrado que pueden generarse situaciones en que la construcción de mayorías sobre determinados temas no sea posible. En esas condiciones, una democracia pierde eficacia en su capacidad para enfrentar los desafíos sociales, políticos y económicos. La principal conclusión en el tema de la agregación de preferencias y construcción de consensos es que la capacidad del sistema político costarricense para realizar estas funciones se ha visto seriamente erosionada en los últimos años. (Un análisis sobre el tema de la creación de consensos, complementario al realizado en esta sección, se incluye en el capítulo VI.)

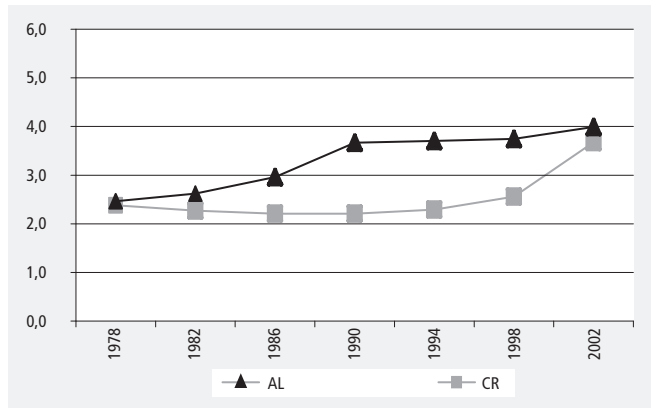
Cohesión y fortaleza del sistema de partidos

Se ha señalado que el sistema de partidos de Costa Rica se encuentra en una etapa de transición entre el bipartidismo tradicional y el pluripartidismo emergente, en el contexto de un evidente desalineamiento electoral por parte de la ciudadanía. Se ha desembocado así en la situación actual, de un formato de 3,5 partidos efectivos.³⁴ Mientras que el bipartidismo había compartido hasta 1998 el control de más del 90% de los votos en cada elección, en las elecciones de ese año inició un marcado descenso de su influencia, que llegó a caer al 40% en 2002 y dio paso, con el surgimiento de varios partidos nuevos y un diferente reparto del mercado electoral, a la emergencia de un sistema pluripartidista aún en proceso de consolidación.

Durante el período 2002-2006, cuando el formato del sistema de partidos pasó de bipartidista a multipartidista moderado, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo mostraron un cierto deterioro; disminuyó sustantivamente la capacidad del congreso para aprobar legislación sustantiva y todas las facciones representadas en el parlamento sufrieron deserciones, al punto que, en 2005, un 20% de los congresistas se habían separado de los partidos de los que habían sido elegidos (Programa Estado de la Nación 2005).

En la actualidad, la credibilidad de los partidos es muy

Gráfico 3.13. Número efectivo de partidos en Costa Rica y América Latina, 1978-2002 (basado en escaños del parlamento)



Fuente: Payne, et. al. 2006.

baja. De acuerdo con la serie de tiempo de Latinobarómetro y el estudio sobre cultura política de la Universidad de Vanderbilt, los partidos políticos son las entidades que gozan de menor confianza ciudadana en el país (Vargas Cullell y Rosero Bixby 2004). Ello coincide con lo señalado por una serie de estudios de opinión pública que realizó la empresa UNIMER R.I. para el diario *La Nación*, en que consistentemente los partidos ocuparon el último puesto.

Según Latinobarómetro, la confianza ciudadana pasó del 23% como promedio en el período 1996-2001, al 24% en 2002, al 10% en 2003 y al 22% y al 16% en 2004 y 2005 respectivamente (gráfico 3.14).

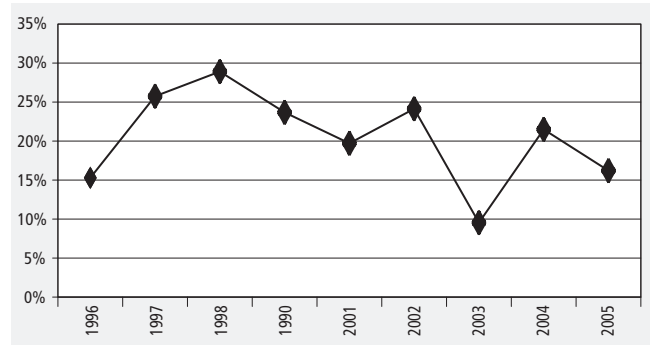
El debilitamiento de los partidos ha estado asociado a múltiples fenómenos políticos. En el período de derrumbe del sistema bipartidista tuvo lugar un fraccionamiento de la oferta y una importante migración de votantes (mayor volatilidad). La principal víctima fue el Partido Unidad Socialcristiana (PUSC), el partido triunfador en tres de las cuatro elecciones celebradas entre 1990 y 2002 y el partido en el poder durante dos períodos consecutivos (1998-2006). En las últimas elecciones generales obtuvo menos de 3% de los votos en los comicios presidenciales y un 7% en los legislativos. Por el momento, el PUSC ha sido sustituido como fuerza política por el Partido Acción Ciudadana (PAC), surgido principalmente de una escisión del Partido Liberación Nacional (PLN) y, en menor medida, por el Movimiento Libertario. Sin embargo, todos estos partidos, así como la agrupación del nuevo gobierno (PLN), muestran signos evidentes de debilidad y falta de disciplina partidaria.³⁵

Esta mayor fragmentación partidaria y la reducción de la cohesión interna de los partidos, además de las restricciones institucionales existentes (incluyendo la prohibición de reelección presidencial y legislativa), restringen tanto los incentivos como la capacidad del Ejecutivo y el Legislativo de actuar de manera colectiva para alcanzar un acuerdo a nivel nacional sobre las reformas políticas necesarias. También limitan la capacidad de los legisladores de abocarse al proceso de elaboración de políticas.

La Asamblea Legislativa, el debate nacional y la toma de decisiones

La Asamblea Legislativa ha sido tradicionalmente un foro efectivo para el debate político y la toma de decisiones. Esta condición deriva de las competencias que le otorga la Constitución

Gráfico 3.14. Confianza en los partidos políticos, Costa Rica, 1996-2005



Fuente: Latinobarómetro 1996-2005.

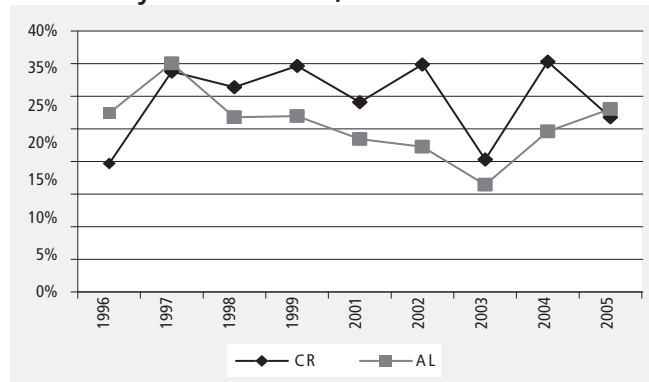
Política. Se trata, en principio, de un poder complejo y poderoso,³⁶ pero en los últimos tiempos ha perdido en cierta medida su efectividad, lo cual se evidencia en su escasa capacidad para ejercer el control político y aprobar legislación sobre temas de importancia estratégica para el país.

La debilidad del Poder Legislativo deriva en parte del diseño constitucional original, aprobado en 1949. En efecto, si son considerables las competencias legislativas en materia de formación de leyes, resultan en cambio débiles los mecanismos previstos por la Constitución Política para el ejercicio del control político por parte de la Asamblea Legislativa (Programa Estado de la Nación 2001, Programa Estado de la Nación 2002, Programa Estado de la Nación 2003, Programa Estado de la Nación 2004). Los instrumentos que posee la Asamblea –la censura a ministros y las comisiones legislativas– carecen de efectos vinculantes. Ahora bien, la pérdida de efectividad del Legislativo también es resultado de reformas constitucionales más recientes, en particular producto de la creación de la jurisdicción constitucional en 1989 (véase el capítulo IV). La Sala Constitucional controló la constitucionalidad de la ley durante el proceso mismo de formación a través de un mecanismo de consultas previsto para el caso (Rodríguez 2002, Rodríguez 2003). Más recientemente, la Sala Constitucional ha intervenido como árbitro en las disputas sobre la interpretación del reglamento legislativo que surgen en el plenario. Con el fallo constitucional que reinstauró la reelección alterna del Presidente de la República se suscitó una nueva controversia sobre si la Sala IV había extendido sus competencias de intérprete constitucional a constituyente (Jurado 2003).

En cuanto a la opinión pública, la Asamblea Legislativa es, después de los partidos, la institución política que menor confianza ciudadana inspira (gráfico 3.15). Esto ha ahondado las demandas de reforma parlamentaria, a fin de convertir al congreso en un eje central de la democracia, hacerlo más eficiente y transformarlo en un factor que contribuya al fortalecimiento de los partidos.

Las comisiones legislativas especiales que se constituyen en el congreso mantienen, en términos generales, una relación fluida y abierta con la sociedad civil. Sin embargo, es frecuente la demanda de apoyos institucionales más amplios y especializados que los actuales para garantizar su buen funcionamiento. Por otra parte, pese a que la Asamblea con frecuencia establece comisiones especiales de investigación sobre asuntos que son de interés público (como el levantamiento de inmunidades y denuncias de irregularidades en el uso de recursos públicos o en el cumplimiento de la

Gráfico 3.15. Confianza en el Poder Legislativo, Costa Rica y América Latina, 1996-2005



Fuente: Latinobarómetro 1996-2005.

ley por parte de autoridades y funcionarios públicos), un recuento de las comisiones creadas en el período 1990-2002 revela severas deficiencias: mientras que en materia de levantamiento de inmunidades de miembros de los poderes del Estado en la mayoría de las ocasiones hubo dictámenes unánimes negativos (es decir, rechazo a levantar la inmunidad), en lo referente a irregularidades en el uso de recursos públicos las comisiones no cumplieron con los plazos originales, no lograron acordar informes unánimes o bien no presentaron informes (Programa Estado de la Nación 2001, Programa Estado de la Nación 2002). Por último, las comisiones mixtas, en las que participan legisladores junto con representantes de la sociedad civil en calidad de asesores, fueron empleadas durante el período 2002-2004 como mecanismo para arribar a acuerdos en áreas sensibles de política pública (como la reforma fiscal y la reforma al Instituto Costarricense de Electricidad), pero el resultado de estas iniciativas ha sido dispar.

La asesoría parlamentaria en Costa Rica opera mediante tres sistemas. El primero es el de la Contraloría General de la República, que es una entidad creada como órgano auxiliar de la Asamblea para la vigilancia de la Hacienda Pública (art. 183 constitucional). El segundo es el del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea, que asesora a los diputados, sin distinciones de partidos, en la redacción de proyectos, estudios de viabilidad, impacto, legislación, o en materia de constitucionalidad. Y el tercero, que es privado, de carácter semipartidario y no regulado, es el de la asesoría directa y personal al diputado y la facción política. Este último ha sido resultado de un largo proceso en el que se fue estableciendo un número variable de asesores que, en promedio, llegó a ser de unos 7,5 por diputado (se pretende ahora rebajarlo a 3,5), pagados por la Asamblea. En general, esto fue producto de una ampliación burocrática sin una correcta planificación ni un carácter institucional o partidario. Su efecto positivo se ha visto mermado por la utilización de este cargo para el pago de favores políticos más allá de las idoneidades y el profesionalismo para ejercer la función.

Valores de tolerancia, pragmatismo, cooperación y compromiso

La tolerancia, el pragmatismo, la cooperación y el compromiso predominan en términos generales en las relaciones entre las distintas ramas del Estado. Cabe indicar que existe una instancia institucional para resolver los conflictos que puedan originarse en la relación entre los poderes del Estado pues le corresponde a la Sala Constitucional la potestad de dirimir en estos conflictos, cuando los hubiere.

Las dificultades existentes en el funcionamiento del Poder Legislativo parecen originarse más bien en su reglamento interno, en la ausencia de liderazgos claros, en la falta de programas de los partidos, en la pérdida de cohesión en las fracciones legislativas y en las débiles relaciones entre estas y las endebles estructuras partidarias. Sin embargo, las comisiones legislativas permanentes tienden a funcionar con bastante eficiencia y en ellas la tolerancia, el pragmatismo, la cooperación y el compromiso son moneda corriente en las relaciones políticas. En el plenario, en cambio, la situación varía sustancialmente. Allí es donde se produce el llamado

“cuello de botella” legislativo y se producen importantes trabas institucionales.³⁷ Esto fue particularmente evidente en las legislaturas 2004-2006, cuando el plenario legislativo cayó en una virtual parálisis (Programa Estado de la Nación 2004, Programa Estado de la Nación 2005).

Control y rendición horizontal de cuentas

Esta dimensión aborda el grado de control efectivo que ejercen otras ramas del poder público y agencias del gobierno sobre el poder y discrecionalidad del Ejecutivo, así como sobre el nivel de profesionalismo y neutralidad del servicio civil (*accountability* horizontal). El concepto de *accountability* horizontal, acuñado por O'Donnell, refiere a la existencia, dentro del Estado, de agencias especializadas en la función de asegurar el cumplimiento del marco constitucional y legal por parte de quienes gobiernan. Se denomina horizontal para distinguirla de la función de control que ejercen, desde fuera del Estado, los ciudadanos (*accountability* vertical). La rendición horizontal de cuentas es indispensable para una democracia pues no basta con que quienes llegan al poder lo hagan mediante elecciones democráticas, sino que es también necesario asegurar que quienes ejercen el poder gobiernen democráticamente. Al igual que el tema anterior, esta es una dimensión que es abordada con mayor profundidad en los capítulos IV y V, por lo que esta sección se limita a un análisis general. La principal conclusión en esta materia, que es también la enunciada en otros capítulos, es que en Costa Rica existe un amplio sistema de control horizontal sobre la acción pública, que ha sido decisivamente reforzado por las reformas constitucionales y legales aprobadas en la Asamblea Legislativa en las dos últimas décadas. Asimismo, cabe destacar que el servicio civil implementa sus políticas de manera neutral y relativamente competente, aunque algunos problemas surgen de su inflexibilidad y cobertura. (véase el capítulo V).

Control del poder y de la discrecionalidad del Ejecutivo por otras ramas del gobierno

En Costa Rica, el control del poder y la discrecionalidad del Ejecutivo es ejercido por otras ramas del gobierno, encargadas de vigilar diversos aspectos de su actividad. Esos aspectos incluyen tanto lo presupuestario y contable como la legalidad, constitucionalidad y corrección política de sus acciones y decisiones. Además, dentro del sistema político costarricense el Poder Ejecutivo tiene bien definidas sus facultades y limitaciones, dentro de un diseño constitucional de controles recíprocos.³⁸

La Asamblea Legislativa tiene una capacidad limitada de control sobre el Ejecutivo, pero amplias facultades en lo referente a la promulgación de nueva legislación. El Ejecutivo está facultado para reglamentar las leyes, pero su promulgación es función exclusiva de la Asamblea. De ahí que cuando se requieren nuevas leyes o modificaciones a las existentes y la Asamblea no es eficiente ni llega a definiciones y muestra una parálisis institucional se genera una situación que, en ocasiones, se traduce en un freno para la acción gubernamental.

Por su parte, el Poder Judicial es independiente orgánica, funcional y financieramente (véase el capítulo IV). Aunque se ha cuestionado la designación de los magistrados por parte de la Asamblea, por el peligro de que prime un sesgo partidario en el proceso de selección, hay un sentimiento generalizado de que subsiste un alto nivel de independencia de los mismos (Programa Estado de la Nación

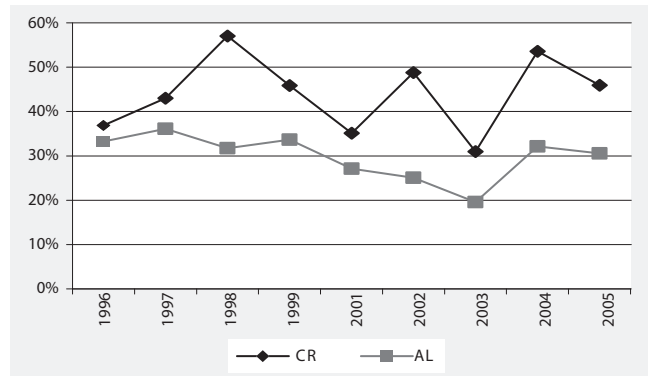
2001). En cuanto a la confianza ciudadana en el Poder Judicial, esta se ha mantenido, con oscilaciones, en niveles claramente superiores a la confianza en la Asamblea Legislativa y los partidos políticos, aunque en los últimos años esta confianza ha tendido a erosionarse (gráfico 3.16) (Vargas Cullell y Rosero Bixby 2006).

En cuanto a la Contraloría General de la República, es posible afirmar que según lo dispone la norma constitucional goza de independencia administrativa y funcional, incluso frente a la Asamblea Legislativa, de la que es un órgano auxiliar. No existen aún estudios específicos acerca de cómo y hasta dónde llega esa independencia orgánica y funcional en relación con los poderes del Estado. Sin embargo, en general sus actuaciones han sido percibidas de esa manera. En todo caso, se ha discutido sobre la conveniencia de introducir algunas reformas, en un afán por despolitizar el nombramiento de sus más altos funcionarios y fortalecer aun más su independencia, así como agilizar su desempeño. En cuanto al Ministerio Público y al Organismo de Investigación Judicial, ambas son entidades a las que también se quiere fortalecer, no porque carezcan de independencia sino debido a que, como en el caso del Poder Judicial, se quiere evitar que puedan resultar débiles ante una tarea que es percibida como muy vasta, importante y delicada. (En el capítulo IV se ofrece un análisis más detallado sobre la independencia del Poder Ejecutivo respecto de los poderes Judicial y Legislativo. El estudio sobre el tema se complementa en el capítulo V.)

Servicio civil neutral y competente

El servicio civil, en términos generales, implementa sus políticas de una manera neutral y relativamente competente, aunque hay problemas debido a su inflexibilidad y cobertura. Se ha señalado con frecuencia que su burocratización y exceso de condicionamientos lo han debilitado y que, por ello, son necesarias reformas que permitan adaptarlo a las nuevas circunstancias del país y a los cambios en la naturaleza y estructura del Estado (véase el capítulo V, sobre gestión pública, para un análisis en profundidad sobre el servicio civil.)

Gráfico 3.16. Confianza en el Poder Judicial, 1996-2005



Fuente: Latinobarómetro 1996-2005.

Conclusiones y recomendaciones

En Costa Rica opera desde hace muchos años una democracia funcional, con un régimen político presidencialista y un sistema electoral representativo proporcional, por lista cerrada y bloqueada. Durante décadas, y sin cuestionamientos fundamentales, se han dado los procesos electorales con la periodicidad preestablecida, partidos opuestos se han alternado en el poder, ha habido continuidad en el gobierno de algunos de ellos y todo esto sin que se hayan producido alteraciones del orden constitucional ni del Estado de derecho.

El sistema político de Costa Rica es considerado como uno de los más sólidos de América Latina. Cada uno de los seis índices agregados de gobernabilidad del Banco Mundial para el año 2005 ubica a Costa Rica entre los primeros tres países de la región. El Bertelsmann Management Index (BMI), una medida compuesta para medir el rango de habilidad política para construir acuerdos en la resolución de problemas sociales, ubica a Costa Rica como el octavo más exitoso en una lista de 116 países en desarrollo. En América Latina, sólo Chile, tercero en la misma lista, y Uruguay, que ocupa el sexto lugar, recibieron calificaciones comparables (Lehoucq 2005). Sin embargo, esta medición reporta un descenso en la calificación reciente del sistema político.³⁹

A partir de las elecciones de 1998, pero sobre todo desde las de 2002 y 2006, se hizo evidente un debilitamiento del sistema, que se expresó en una pérdida de credibilidad de los partidos, una mayor volatilidad electoral, un aumento del abstencionismo, la emergencia de nuevos partidos y de tendencias a la fragmentación en el contexto de una notoria incapacidad del sistema para afrontar y resolver los problemas asociados al aumento de la exclusión social y la pobreza. Asimismo, por primera vez en muchos años y en un nivel sin precedentes, los resultados electorales fueron cuestionados en varios aspectos del proceso, y aunque al final hubo una aceptación de los mismos, se hizo evidente la necesidad de mejorar, procedimental y tecnológicamente, el funcionamiento del sistema electoral en su conjunto.

La situación descrita se ha visto complicada, además, por un distanciamiento notorio entre la agenda del sector político y la agenda ciudadana. Las razones van desde las puramente electorales hasta las institucionales y económicas, con combinaciones de distinto grado de todas ellas. Se habla, así, del desalineamiento electoral ocurrido por los cambios en la composición, naturaleza y expectativas del electorado; del internismo de los partidos y la distancia entre las prioridades de las dirigencias y las demandas ciudadanas; del desfase entre el reconocimiento creciente de derechos democráticos y aspiraciones legítimas de la ciudadanía y la incapacidad del Estado y sus instituciones para corresponder, con las respuestas y apoyos adecuados, los requerimientos que ellos implican; de las falencias y debilidades en el combate a la pobreza y a la exclusión y el déficit de recursos materiales y humanos, que no ha podido resolverse en el marco del sistema político actual; de la incapacidad de autorreforma de los partidos y las dirigencias; del peso de los grupos de presión, la corrupción, las debilidades institucionales de los poderes del Estado y las instituciones, etc.

En general, todo esto pone en evidencia diversos desafíos de conducción política del Estado, producto de falta de liderazgo, parálisis y vacíos institucionales y políticos, ausencia

de decisiones, confusión y traslape de competencias institucionales y choque de poderes. El bipartidismo tradicional y los partidos principales que lo integraban se han debilitado notoriamente, han surgido nuevas formaciones de muy diferente perspectiva futura y se está en medio de un proceso de recomposición del sistema partidario. Junto con ello, es un hecho que más de un tercio de la población electoral se ha marginado de la participación y que persiste una firme convicción de que hay un divorcio entre representantes y representados.

Además de las frustraciones que generan en la población las fallas en la conducción política y la incapacidad para resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía, los problemas surgidos con la financiación de las campañas electorales –recursos espurios, desperdicio y elevado monto de la ayuda estatal, etc.–, así como los casos de corrupción política y administrativa en que se han visto envueltos altos dirigentes de los partidos tradicionales, han sido factores determinantes en el desprestigio creciente y a menudo indiscriminado de dirigencias, partidos e instituciones.

En este contexto, la situación de partidos y dirigencias los hace más vulnerables a las presiones que ejercen los distintos grupos de interés, gremiales, sectoriales y sociales. Esta debilidad se traduce, a nivel legislativo, en un predominio de lo sectorial sobre lo nacional, de lo inmediato sobre lo mediano y de las lealtades al sector por encima de las debidas al partido y a la nación. Además de que reina un cortoplacismo que desplaza y posterga los asuntos de mayor importancia de la problemática nacional, esta contradictoria combinación de fuerzas tiende a expresarse, en el congreso, en incapacidad para llegar a acuerdos políticos sustanciales, lo cual a su vez origina una nada casual parálisis legislativa.

De este modo, la Asamblea Legislativa resulta así, en términos institucionales, doblemente afectada, pues al ya notorio desprestigio de los políticos y partidos que operan en su seno, se le suma una endémica incapacidad para llegar a acuerdos viables y una constante parálisis y disfuncionalidad. Esto se agrava, además, con el choque frecuente de competencias y de poderes que la desautorizan y anulan, y que acaban afectando el funcionamiento del Estado como un todo y constituyendo un “cuello de botella” de naturaleza política, que perturba a todas las áreas por igual: la política, la economía y la sociedad. En este contexto, es cada vez más obvio que es necesaria la aplicación de reformas políticas, algunas de las cuales han sido planteadas y se encuentran en la corriente legislativa mientras que otras no han llegado aún a su formulación.

El sistema electoral, en particular, requeriría de diversas reformas. La introducción del voto electrónico permitiría acelerar tanto la emisión como el conteo de los sufragios, un tema importante ya que en la actualidad el tamaño del electorado es 10 veces mayor al que existía cuando se promulgó el código electoral, a mediados del siglo XX. Es indispensable disminuir los costos de las campañas para evitar el derroche de recursos y revertir de manera sostenible la tendencia al creciente peso del financiamiento privado en los procesos electorales en su conjunto –las competencias dentro de los partidos y las campañas electorales entre partidos. Al respecto, se cuenta con distintas opciones, tales como: reforzar las regulaciones sobre el gasto político, obligando a los partidos a emitir informes auditados por firmas de auditoría

con corresponsalía internacional; monitoreo del gasto en los medios de comunicación masiva, lo cual permitiría ejercer un control indirecto sobre la veracidad de los informes, y fortalecer el régimen de responsabilidades mediante el fortalecimiento de las responsabilidades civiles y penales de las autoridades de los partidos sobre el financiamiento electoral. En este punto, la opción de establecer límites al gasto electoral es controversial, pues crea estímulos para ocultar gastos excedentes a menos que se cuente con los mecanismos necesarios para verificar los montos y modalidades del financiamiento y el gasto político.

En materia de la calidad de la representación electoral, resulta importante avanzar en la discusión sobre algunos temas de alta sensibilidad política. En primer lugar, las actuales circunscripciones electorales están basadas en una división territorial (las provincias) cuyas delimitaciones, heredadas del siglo XIX, no se ajustan a las actuales condiciones del país. Una opción sería migrar hacia distritos electorales pequeños (que elijan uno o dos puestos parlamentarios por distrito), lo cual permitiría acercar los representantes a los representados. Pero esta opción tiene el inconveniente de que manufactura mayorías, eleva la distorsión del sistema electoral y probablemente implique una reconstitución del sistema bipartidista mediante una ingeniería institucional. Una alternativa es mantener el tamaño relativamente grande de los distritos electorales pero modificar su trazado. Las principales dificultades para esta opción son, por una parte, las resistencias políticas que enfrentará y, por la otra, encontrar un tamaño que permita mantener baja la distorsión del sistema al tiempo que impida su fragmentación, o la participación estratégica de partidos minoritarios en aquellos distritos con más bajo umbral de votos para lograr una curul parlamentaria.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de introducir mejoras para garantizar la incorporación plena de las minorías étnicas y su acceso a cargos públicos, así como de continuar el mejoramiento de la participación femenina y, previo un estudio detallado de las correlaciones entre población y territorio de los diversos cantones del país, de formular reformas posibles a los mecanismos de elección, a fin de asegurar una distribución más equitativa y justa de la representación electoral.

En tercer lugar, la introducción de la carrera parlamentaria es un asunto relevante por varias razones: crearía un *expertise* parlamentario importante para el proceso político; incentivaría un comportamiento político de los actores basado en cálculos intertemporales, facilitando así acuerdos con una perspectiva de mediano o largo plazo; obligaría a los congresistas a cuidar, defender y explicar su récord parlamentario ante sus electores. Sin embargo, pese a todos estos beneficios potenciales, lo cierto es que una carrera parlamentaria sin límites de plazo podría crear también una casta política difícil de remover (Carey 1998). Por último, en el tema de la representación política la elección parlamentaria de medio período, como existía en Costa Rica hasta 1948, realzaría la importancia del Legislativo en la política costarricense, aunque ciertamente comportaría riesgos para la gobernabilidad habida cuenta de que fácilmente podrían transformarse en “plebiscitos” sobre el gobierno y dificultar, en caso adverso para el partido en gobierno, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La pérdida de credibilidad de políticos y partidos políticos forma una unidad con las tendencias a la proliferación de organizaciones partidarias nuevas, el incremento de la volatilidad electoral y el desencanto generalizado, que se traduce, además, en un aumento del abstencionismo. Este escenario parece hacer conveniente orientar la reforma política de modo tal que se refuercen los partidos previendo los siguientes aspectos: que se garantice, mediante determinados mecanismos, la financiación entre campañas electorales, a fin de que los partidos puedan sostener una estructura permanente y realizar actividades periódicas; que se retome la formación de dirigentes y cuadros políticos, identificados no sólo electoral sino ideológica, programática y políticamente; que se fortalezcan las fracciones parlamentarias, tanto humana, como material y técnicamente, a fin de mejorar la calidad de la gestión parlamentaria del partido, y que se desarrollen mejores instrumentos de comunicación entre los partidos y sus miembros, así como entre los parlamentarios y las comunidades que representan.

A fin de superar la parálisis legislativa, el divorcio entre políticos y ciudadanos, la incapacidad manifiesta de integrar las demandas de la población y ensayar respuestas oportunas y eficaces, pareciera inevitable efectuar una reforma parlamentaria. Esta implicaría, entre otros elementos, algunos de los siguientes: la reforma del reglamento interno de la Asamblea Legislativa, para clarificar, simplificar y agilizar los trámites legislativos de modo tal que la eficacia no sea un obstáculo para la democracia y el control político interno del parlamento, pero tampoco que éstos sean un impedimento para aquella. También debe examinarse el papel de las fracciones y considerarlas como sujetos políticos que deben ser regulados, definiendo si el sistema se basará en el diputado individual, como en la actualidad, o si se pasará a otro en el que prevalezca la noción de partido y colectividad política. Además, se debe mejorar sustancialmente la asistencia técnica, profesional y política a los diputados, tanto a nivel de partido y fracción como a nivel personal, desligando este apoyo del criterio de *spoils system* que caracteriza la práctica actual de asesoría personal de los parlamentarios. El reglamento debe incluir períodos de discusión y condiciones, más que fechas, para que un proyecto pueda y deba ser votado. Asimismo, debe mejorarse la comunicación con la Sala IV Constitucional y la asesoría a los diputados en este campo, para lograr un mejor conocimiento de los límites que impone la Constitución a los proyectos e impedir que sean posteriormente anulados.

Por otra parte, debería extenderse el control político de la Asamblea sobre las instituciones autónomas y semiautónomas, hecho que en la actualidad hoy no se da. También parece aceptable la idea de que los diputados se vean obligados a hacer constar su voto en cada proyecto (voto nominal obligatorio), de modo que sea posible la rendición de cuentas frente a los electores. Asimismo, sería razonable aceptar la posibilidad de la reelección continua en el cargo, promoviendo la carrera parlamentaria y la profesionalización política para crear, dentro del sistema de representación mismo, un verdadero interés por parte de los diputados en el control efectivo de la administración pública.

Notas

1. Con la colaboración de Ana Inés Basco.
2. Se utiliza aquí el concepto de apoyo difuso y su distinción en relación con el apoyo específico, ambas propuestas acuñadas por Easton en su estudio seminal sobre las actitudes políticas hacia la democracia (Easton 1965; Easton 1975). La multidimensionalidad del apoyo ciudadano a la democracia es generalmente aceptada en la literatura especializada, aunque existe un importante debate sobre las dimensiones involucradas y acerca de su interrelación (Norris 1999; Canache 2002).
3. Según Linz, la legitimidad es la creencia en la superioridad normativa del sistema político vigente en relación con otras alternativas (Linz 1988). Este concepto de legitimidad ha sido criticado por varios autores, quienes subrayan que sólo hace énfasis en un aspecto de un complejo síndrome que involucra también las instituciones y las normas legales, cfr. (Raz 1990; Beetham 1991; Coicaud 2002).
4. De acuerdo con el índice de apoyo al sistema elaborado por Mitchell Seligson (Seligson 2000; Seligson 2005), en el 2004 el país registró el más alto puntaje, 68 en una escala de 0 a 100, en un estudio comparativo de México, Centroamérica y Colombia (Seligson 2004; Vargas Cullell y Rosero Bixby 2004). Según el índice de apoyo a la democracia del PNUD, Costa Rica obtuvo el mejor puntaje en América Latina junto con Uruguay (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2004; Vargas Cullell 2005). Para una descripción de la metodología empleada en el índice de apoyo a la democracia elaborado para el PNUD, cfr. (Kikut, Vargas Cullell et al. 2003).
5. Los porcentajes para los años 2002, 2003 y 2004, fueron los siguientes: Nicaragua, 59%, 31% y 21%; Guatemala, 35%, 21% y 20%; Honduras, 62%, 37% y 30%; Panamá, 44%, 24% y 35%; y El Salvador, 38%, 33% y 37%, todos respectivamente. El promedio fue: para Centroamérica, el 50%, y para Latinoamérica, el 59%. Datos del Latinobarómetro.
6. Existe una importante controversia en la literatura sobre la validez del indicador en cuando a la satisfacción con la democracia. Mientras que para algunos autores este indicador es una medida de la satisfacción con la democracia (Fuchs, Guidorossi et al. 1995), otros descartan enteramente su utilidad (Seligson y Renno 2000; Linde 2003).
7. A esta conclusión llegaron también Vargas y Rosero al poner a prueba una serie de indicadores según los cuales el respaldo a un eventual golpe de estado en Costa Rica, en 1994, fue elevado (superior al 40%). Al examinarse estos indicadores junto con otros referidos al respaldo a la democracia se pudo concluir que una proporción importante de quienes opinaban de esta manera al mismo tiempo estaban en contra de un rompimiento del orden constitucional (Vargas Cullell y Rosero Bixby 2004).
8. A inicios de la década de 1980, como hecho vinculado a los efectos de las guerras civiles que experimentaban varios países centroamericanos, existieron algunos grupos pequeños que rechazaban el orden constitucional costarricense, el más notable de ellos denominado grupo La Familia. Estos grupos fueron desarticulados rápidamente.
9. Las evidencias coinciden en señalar que el ejercicio del voto es libre, sin coerciones ni intimidaciones. Estudios realizados por el PNUD y la Universidad de Vanderbilt muestran que una proporción muy reducida de los electores (cifra dentro del margen de error) manifiesta haber sido objeto de presiones o amenazas para influir sobre su decisión electoral (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2004; Vargas Cullell y Rosero Bixby 2004).
10. En cuanto a la inclusión en el Registro, esta se da de una manera automática, simultáneamente con la inscripción del nacimiento de la persona en el Registro Civil. Asimismo, la exclusión de la persona del Registro Electoral en caso de muerte se produce simultáneamente con la inscripción de su defunción. Ambos movimientos registrales de inclusión por nacimiento y de exclusión por defunción son obligatorios, hechos de oficio y costeados por el Estado. La eficacia del mecanismo, la solidez institucional, el profesionalismo de sus funcionarios, la credibilidad del Tribunal Supremo de Elecciones del que depende, y la publicidad y fácil accesibilidad que tiene, tradicionalmente le han otorgado una gran fiabilidad y confianza al padrón electoral.
11. Según datos del Tribunal Supremo de Elecciones correspondientes a 2006.
12. No obstante, hay evidencias de la existencia de prejuicios arraigados en contra de algunas minorías que podrían estar afectando el derecho de las personas pertenecientes a estos grupos a ser electos a cargos de representación popular. En una encuesta representativa a nivel nacional, más del 50% de las personas dijo que nunca votaría por un ciudadano "chino" o por una persona que manifestara su homosexualidad, y cerca del 30% señaló que nunca votaría por una persona de origen judío (Programa Estado de la Nación 2001).

13. Vargas Cullell, Jorge 2006. "La volatilidad de las preferencias electorales en el proceso eleccionario del 2006". San José: Ponencia preparada para el XII Informe Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr. Gráfico 2.
14. Programa Estado de la Nación 2004.
15. Este resultado es consistente con lo reportado por la encuesta de UNIMER R.I. para el diario La Nación en noviembre de 2005, con base en las mismas preguntas (UNIMER R.I. 2005).
16. Programa Estado de la Nación 2004.
17. Entre estos intentos pueden registrarse los siguientes:
 - Acuerdo Nacional Razonable 1995. Propuso: Ley de Justicia Tributaria y Ley de Ajuste Tributario. Resultado legislativo: ninguno.
 - Foro de Concertación Nacional 1998. Propuso: 180 acuerdos de consenso en diversas áreas (telecomunicaciones, corrupción, relaciones laborales, asuntos sociales, seguros, agropecuarios, entre otros). Resultado legislativo: Ley de Protección al Trabajador. El proyecto de ley para abrir las telecomunicaciones provocó las más fuertes protestas sociales en décadas y fue rechazado.
 - Comisión Mixta del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) 2000-2006. Propuso: el fortalecimiento del ICE mediante reformas legales. Resultado legislativo: ninguno.
 - Comisión Mixta Pacto Fiscal 2002-2005. Propuso: reforma fiscal tributaria. Resultado legislativo: Ley de contingencia fiscal (temporal); no logró presentar una reforma tributaria.
18. Proyecto Estado de la Nación 2001.
19. Bis *ibidem*, pág. 309.
20. Durante el último cuarto del siglo XX, los científicos políticos que estudiaron los procesos de democratización calificaron al país, sin excepción, como un sistema democrático (Peeler 1985, Lehoucq 1998, Wilson 1998, Seligson 2001).
21. Gráfico tomado de Proyecto Estado de la Nación 2001.
22. Así, en el año 2005, de 32 proyectos vistos por la Asamblea, la Sala Constitucional resolvió 17 consultas, esto es un 53%; en el 2006, de 11 proyectos en trámite, resolvió 6, un 54%. (Fuente: Sala Constitucional y Asamblea Legislativa).
23. Originalmente la legislación establecía que la contribución estatal al financiamiento de partidos y campañas no podía sobrepasar el 2% del promedio de los presupuestos de los últimos tres años; el Tribunal, previa consulta con la Contraloría General de la República, debía fijar el monto de la contribución estatal para los partidos en una suma igual a un 0,27% del PIB. Con la reforma de la Constitución se estableció que "la contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año anterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros." En la reforma constitucional aprobada se estatuyó que "previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley." En todo caso, "para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones." Asimismo, establece que "las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley." Más recientemente, esto se volvió a reformar para evitar el lavado de dinero y se prohibió, en concordancia con la prohibición constitucional de la intervención de extranjeros en las actividades políticas del país, que los partidos reciban contribuciones del exterior y que las contribuciones privadas superen ciertos montos preestablecidos.
24. Un estudio detallado y comparativo con el Uruguay se encuentra en Casas, Kevin 2002.
25. El voto nominal (roll call) en los parlamentos implica el voto público de los representantes, quienes manifiestan su posición y ésta queda registrada inmediatamente después de que su nombre es llamado. En Costa Rica, los diputados se ponen de pie para indicar su apoyo por una iniciativa y el único registro es el del resultado general de la votación.
26. En ausencia de una carrera parlamentaria, el futuro político de un congresista (como ministro, embajador, etc.) depende en buena medida del próximo candidato presidencial de su partido. Incluso cuando este candidato sea del partido en el poder, usualmente toma distancia de las políticas oficiales para mostrar independencia. Obviamente, en el caso de candidatos opositores, éstos recrudecen su oposición, lo que inmediatamente repercute en el comportamiento de los congresistas.

27. Toda esta sección se basa en las investigaciones de Casas sobre financiamiento de la política, que es el estudio más detallado e importante en esta materia que se haya hecho en Costa Rica. Véase también: Zovatto y Griner 2004.
28. Costa Rica posee una detallada legislación en materia de subsidio público directo a los partidos. Por disposición constitucional, los fondos se desembolsan únicamente a los partidos (no a los candidatos o pre-candidatos) y únicamente tras la elección. Para ello, los partidos deben superar una barrera electoral (4% o 1 escaño) y llevar a cabo un detallado ejercicio de liquidación de los gastos sufragados con el subsidio ante la Contraloría General de la República. El subsidio tiene una naturaleza puramente electoral y su alcance está limitado a los comicios nacionales. Quedan fuera de su cobertura tanto los procesos electorales internos de las agrupaciones como la elección de los alcaldes municipales.
29. La normativa costarricense impone pocos límites en materia de recaudación de fondos privados por parte de los partidos y candidatos. Existe la prohibición de aceptar contribución extranjera, común en la legislación comparada. Tal prohibición soporta una excepción en el caso de las donaciones foráneas dirigidas a actividades de capacitación y educación en los partidos. En lo que concierne a las donaciones nacionales, la ley costarricense únicamente impone un límite cuantitativo, fijado en 45 veces el salario mínimo oficial (aproximadamente US\$45.000). No obstante, la ley no establece mecanismos de control efectivo para publicitar y verificar los montos y procedencia de las contribuciones privadas, y queda a la discrecionalidad de los partidos la decisión de qué y cómo informar. En el proceso electoral de 2005-2006, el monto máximo del subsidio público fue de 0,19% del PIB, aproximadamente US\$12 por voto válido.
30. Técnicamente, los partidos y candidatos costarricenses son libres para gastar lo que quieran durante su campaña. Sólo existen limitaciones indirectas al gasto electoral. La principal de ellas es la limitación de la duración de la campaña a tres meses y medio, que no implica que los partidos estén inhibidos para efectuar desembolsos fuera de ese período sino solamente que los subsidios electorales no cubrirán tales erogaciones.
31. Art. 135 de la Constitución Política de Costa Rica.
32. El primero se obtiene al dividir el número total de votos válidos emitidos en favor de un partido por el número de plazas a llenar. El segundo es el total de votos válidos emitidos a favor de una lista que, sin llegar al cociente, llega a, o supera, el 50% de este. En la elección de diputados, tanto el cociente como el subcociente se establece en consideración a la votación total válida de la provincia respectiva; y para la de regidores municipales, lo que se toma en cuenta es la votación válida total del respectivo cantón. Si una vez otorgados los puestos por cocientes quedaren cargos por llenar, estos se otorgarán a favor de los partidos por el orden decreciente de la cifra residual de su votación. Se incluyen también los partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera una cifra residual. Si todavía quedaren plazas por llenar, la operación anteriormente indicada se repite. Igual procedimiento se sigue en el caso de que ninguno de los partidos obtenga cociente. Hernández Valle, Rubén “Costa Rica. Elecciones generales. 4 de Febrero de 1990”, en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. III, Enero-Junio 1990, CAPEL/IIDH, San José, 1990, pág. 9-10.
33. El tema de la equidad de la representación por etnia y género no se incluye en este acápite pues ya fue analizado en la dimensión de inclusividad de la participación.
34. Alfaro, Ronald 2005.
35. Un efecto propiamente político y electoral, al parecer derivado también de este fenómeno de desconfianza en los partidos, es el aumento de los grupos cantonales que se organizan y presentan papeletas municipales independientes y se contraponen, a nivel local, con las organizaciones partidarias de alcance nacional. Tanto en las elecciones nacionales como en las legislativas y municipales de 2006 se duplicó o más la cantidad de partidos participantes en relación con el promedio del período 1986-1998, cuando prevalecía el bipartidismo.
36. El Poder Legislativo incluye no sólo a la Asamblea Legislativa, sino también a la poderosa Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes como órganos auxiliares desconcentrados, y tiene un monopolio en la formación de leyes –las competencias legislativas del Ejecutivo están formal y prácticamente subordinadas a las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, con potestades muy restringidas en materia de situaciones de emergencia.
37. Un punto reglamentario particularmente importante fueron las amplias capacidades que, hasta hace poco, el reglamento otorgaba a los diputados para efectuar “filibusterismo político”. Aunque hubo una reforma al artículo 208 bis del reglamento tendiente a limitar los alcances del filibusterismo, cualquier congresista mantiene amplios recursos para retardar o trabar por largos períodos iniciativas legislativas.

38. Entre las atribuciones y limitaciones del Poder Ejecutivo están: nombrar y remover ciertas categorías de funcionarios públicos, suspender los derechos y garantías individuales (reportándolo de inmediato a la Asamblea para su ratificación o anulación) y formular el presupuesto nacional; tiene iniciativa de ley y puede celebrar convenios y tratados internacionales y es exclusividad suya el manejo de las relaciones exteriores. No puede nombrar ni remover libremente a los funcionarios que se encuentren amparados por el régimen de servicio civil. La suspensión de garantías no puede prolongarse más allá de las 48 horas sin la aprobación de la Asamblea. No puede vetar el presupuesto de la Contraloría General de la República aprobado por la Asamblea. Los decretos ejecutivos tienen rango inferior a las leyes y no pueden ni contradecirlas ni ampliarlas (Proyecto Estado de la Nación 2001).
39. Para el 2006, el mismo BMI la había rebajado del 8° al 19° lugar desde el 2003.

Página en blanco a propósito

Estado de derecho

Carlos Cordovez y Julio Jurado Fernández

En el presente capítulo se aborda el Estado de derecho como atributo de la gobernabilidad democrática de Costa Rica, y su análisis se realiza a partir de tres perspectivas o dimensiones básicas: el ejercicio del gobierno mediante el derecho; la producción de normas, particularmente leyes, adecuadas para guiar el comportamiento humano, y la congruencia entre el marco jurídico y su aplicación.

La primera dimensión, el gobierno mediante el derecho, se centra en el tema de la preeminencia del derecho como instrumento de gobierno, entendido fundamentalmente como la ausencia de propaganda estatal como medio para justificar las acciones de gobierno al margen de su legalidad, o a pesar de su ilegalidad. Se examinan, así, posibles arbitrariedades de los poderes públicos, al margen de las competencias que les son asignadas, particularmente en relación con el ejercicio de potestades de policía y con una política patrimonialista en virtud de la cual los funcionarios públicos puedan aprovechar su posición en beneficio personal o para favorecer a grupos, sectores o personas determinados. Desde una perspectiva positiva, la preeminencia del derecho como instrumento de gobierno se manifiesta como la existencia de espacios para la participación ciudadana en los diferentes ámbitos en que esta puede darse: la gestión administrativa, la producción legislativa y la organización independiente de los ciudadanos en procura de sus intereses legítimos.

La segunda dimensión, referida a la calidad de las leyes como guía de la conducta humana, depende básicamente del funcionamiento del órgano que las produce, es decir, el Poder Legislativo, llámese este parlamento, congreso o asamblea legislativa, fundamento de la democracia representativa. Es importante, en este punto, la asesoría técnica, tanto jurídica como económica, sociológica y demás que se brinde a los cuerpos legislativos, como también lo es el tipo de participación que se admita de otros entes públicos, organizaciones sociales y ciudadanos en general en el proceso legislativo.

Por último, la tercera dimensión del análisis se refiere al grado de congruencia entre el marco jurídico y su aplicación concreta. Esto tiene que ver con la eficacia del Estado de derecho, es decir, con la sujeción práctica de los poderes públicos a lo que prescriben las normas y del respeto en general a estas por todos los sujetos, tanto públicos como privados. En cuanto a la conducta efectiva de los poderes públicos en términos de si se sujetan o no a la ley, se examinarán tres factores: la capacidad del Ejecutivo para interpretar y ejecutar las normas respe-

tando el principio de legalidad; la capacidad del Poder Judicial para aplicar e impartir justicia dentro del marco de dicho principio y para actuar de manera eficaz, y la capacidad de la policía para actuar con base en el principio de legalidad.

De esta manera, el presente capítulo se divide en tres secciones, en las cuales se desarrolla el análisis de las dimensiones mencionadas, seguidas de una sección final en que se sintetizan las principales conclusiones y recomendaciones de intervención.

Gobierno mediante el derecho

Todo Estado supone la existencia de un orden jurídico que le da forma. Este orden constituye un Estado de derecho en la medida en que el poder y su ejercicio se expresen siempre jurídicamente (Kelsen 1988). Sin embargo, la noción o concepto de Estado de derecho, acuñado por el constitucionalismo clásico hacia finales del siglo XVIII exige una relación específica entre Estado y orden jurídico en la que los poderes estatales, en sus diferentes manifestaciones, se encuentren sometidos al derecho, no pudiendo actuar al margen de lo que este disponga.¹ Esta es la característica esencial del Estado de derecho frente a cualquier otro tipo de Estado en el que, si bien el poder tiene una expresión normativa, no está plenamente sometido al derecho, porque mantiene ámbitos de actuación no vinculados a ninguna norma, como ocurría con el poder del monarca en los estados absolutistas en la Europa del siglo XVIII (Garrorena 1984).

La noción moderna de Estado de derecho no excluye ninguna forma de manifestación del poder estatal, o del poder a secas, que no esté sometida al derecho en alguno de sus niveles, según el rango de sus normas, al margen del problema que plantea el poder constituyente originario. Exige tres condiciones jurídicas básicas en su diseño constitucional: el reconocimiento de la dignidad y libertad humanas como valor jurídico supremo, el establecimiento de límites al ejercicio del poder bajo la técnica de la división de poderes, y el reconocimiento del principio de legalidad.²

En Costa Rica, el diseño constitucional contenido en la constitución vigente satisface los requisitos o condiciones de un Estado de derecho: reconoce un conjunto de derechos fundamentales que tienen como eje central la dignidad del ser humano, tanto en su dimensión puramente individual como en su dimensión social o colectiva; establece la división de poderes como organización básica del Estado, y reconoce el principio de legalidad como fundamento de legitimidad de todo ejercicio de autoridad. Puede decirse, por lo tanto, que el Estado costarricense es un Estado de derecho; sin embargo, existen algunas disfunciones que pueden llegar a poner en entredicho su vigencia si no son tratadas adecuadamente.

El Estado de derecho tiene como una de sus principales dimensiones el que la administración pública ajuste su conducta a lo que prescriben las normas en la gestión de sus cometidos. Es lo que se denomina el gobierno mediante el derecho. La matriz utilizada como base para este trabajo establece que el uso del derecho como instrumento de gobierno es su prin-

cial componente, y que los requerimientos institucionales son la ausencia de propaganda estatal, del uso arbitrario del poder estatal y de políticas de carácter patrimonialista (entendidas estas últimas como el uso de recursos y fondos públicos con el objetivo de establecer relaciones clientelares y de favoritismo a sujetos particulares), pero que además requiere la existencia de canales de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.

La principal conclusión de este examen es que en Costa Rica existen bases legales e institucionales relativamente sólidas para la preeminencia de la ley en el ejercicio del poder, y en particular para la tutela y protección de los derechos de las personas. Los principales problemas residen en las dificultades para asegurar el uso no patrimonial de recursos y fondos públicos, ámbito en el que, pese al fortalecimiento de los mecanismos de control de la acción pública, existen todavía deficiencias.

Medios de comunicación y libertad de información

En Costa Rica, el Estado tiene poca participación en los distintos medios de comunicación: prensa escrita, radio y televisión. En relación con la prensa escrita, los únicos medios de propiedad estatal son el diario oficial *La Gaceta*, la revista *Contrapunto*, propiedad del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART),³ y un semanario que pertenece a la Universidad de Costa Rica.

Los medios de comunicación escrita pertenecen en su gran mayoría a sujetos privados, sean sociedades comerciales o algún tipo de organización social (cooperativas, sindicatos, colegios profesionales, asociaciones, etc.). El Grupo Nación S.A., propietario de varios medios de la prensa escrita, entre ellos los periódicos *La Nación* y *Al Día*, tiene una cuota claramente mayoritaria (del 72%) del mercado publicitario. En cuanto a cobertura, el diario *La Nación* también ocupa un lugar de privilegio, ya que llega a dos terceras partes del 97% de los hogares que reciben un medio escrito.⁴

El respeto a la libertad de información y la existencia de un marco jurídico que garantiza y protege esta libertad complementan la no participación del Estado en los medios de comunicación. El artículo 29 de la Constitución Política garantiza la libertad de pensamiento y de publicación sin previa censura. La responsabilidad por el ejercicio de este derecho es posterior al mismo, la establece la ley y puede ser de índole penal o civil.

Si bien no hay censura previa, la administración pública, y en particular el Poder Ejecutivo, puede presionar a los medios de prensa, eliminando o restringiendo la compra de espacios publicitarios por parte de entidades públicas o, incluso, inducir a ello a empresas privadas contratistas del Estado, lo cual puede llegar a causar un perjuicio económico especialmente grave a los medios de prensa de menores recursos⁵ (véase el capítulo III, sobre el sistema democrático, para una evaluación de la protección de la libertad de prensa desde el punto de vista de los índices internacionales).

Ejercicio del poder y fuerza pública

Por uso coactivo del poder debe entenderse uso arbitrario del poder, pues todo ejercicio del poder supone coacción (Díaz 1984). Así, el uso arbitrario del poder implica la utilización del aparato coercitivo del Estado al margen de las potestades y competencias que establece la ley.

La parte del aparato estatal que, en el caso de Costa Rica, podría hacer un uso arbitrario del poder sería la fuerza pública (los diferentes tipos de policía administrativa) y el organismo de investigación judicial (OIJ), que ejerce funciones de policía técnica judicial. Ahora bien, no es característico del accionar de los poderes públicos costarricenses en general, ni de la fuerza pública y el OIJ en particular, el uso arbitrario de sus potestades y competencias en el sentido descrito.

Esto es corroborado por el puntaje favorable que recibe Costa Rica en el índice de libertades civiles y políticas de Freedom House. En un puntaje que va de 1 a 5, elaborado a partir de la opinión de grupos de expertos y académicos, donde 1 refleja la opinión más favorable y 5 la menos favorable, Costa Rica ha recibido a lo largo de los años un puntaje de 1. Sin embargo, cabe señalar que entre 1997 y 1998 Costa Rica fue incluida en el informe anual de Amnistía Internacional, que citó un uso excesivo de la fuerza contra manifestaciones de campesinos y trabajadores portuarios, así como por denuncias de abusos de autoridad. Para el año 1999, Costa Rica ya no volvió a aparecer en la lista. Por otra parte, también hay reclamos ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contra el país por presuntas prácticas contrarias a la libertad de sindicalización.⁶ Sin embargo, cabe señalar que, excepto en lo relacionado con las libertades sindicales en el sector privado, los otros cuestionamientos han sido menciones aisladas y no configuran un patrón de ejercicio arbitrario del poder.

Respeto de los derechos humanos

El respeto de los derechos fundamentales es una característica esencial del Estado de derecho. En este sentido, hay que tomar en cuenta que la gama de derechos fundamentales trasciende, desde la aparición del Estado social a mediados del siglo XX en Costa Rica, a los individuales, y se ha ampliado a los de carácter económico-social y cultural (los llamados de segunda generación en relación con los individuales, a los que se denomina de primera generación).⁷

Los recursos de amparo y hábeas corpus tramitados ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Sala IV), constituyen medios eficaces para su protección frente a eventuales arbitrariedades por parte de los poderes públicos, especialmente de la administración pública. Por medio del hábeas corpus se tutela la libertad e integridad personales frente a detenciones arbitrarias, agresiones físicas y violencia ejercida por las autoridades de policía administrativa y judicial.⁸ Tomando como referencia el período 2000-2004, los procesos de hábeas corpus representaron el 11% del total de asuntos tramitados en la Sala Constitucional, mientras que los recursos de amparo mostraron una tendencia creciente al pasar de 8.651 casos en el 2000 a 11.421 en 2004.⁹

El hábeas corpus es generalmente resuelto de manera rápida, por considerarse que refiere a un reclamo frente a una denegación elemental de los derechos y libertades. Por su parte, los recursos de amparo son generalmente resueltos en el término de semanas. En ninguno de estos casos puede constatarse la existencia de mora judicial: cada año se resuelven tantos recursos de hábeas corpus y de amparo como entran. Sin embargo, el Estado costarricense puede estar creando las condiciones para que la misma respuesta estatal a recursos de amparo deje de ser tan efectiva. El problema más grave detectado en este campo, más que una activa denegación de los derechos de las personas, es que, producto de la ampliación de la gama de derechos de naturaleza económica y social, sobre todo a nivel legal, se genera un gasto público importante que carece del correspondiente sustento económico (véase el capítulo V).

En razón de lo que disponen los artículos 1º, 2º inciso a) y 73 inciso d) de la Ley de Jurisdicción Constitucional, número 7.135 del 11 de octubre de 1989 (LJC), los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional vigente en Costa Rica forman parte del parámetro de control que ejerce la jurisdicción constitucional. Esto otorga a esta jurisdicción una muy amplia competencia en materia de protección de los derechos fundamentales, ya que por medio de los recursos de amparo y hábeas corpus puede recabarse su tutela frente a actuaciones administrativas (amparo) e incluso judiciales (hábeas corpus), y por medio de la acción de inconstitucionalidad puede hacerse lo mismo frente a la ley.

En resumen, de la combinación de lo que disponen las normas citadas resulta claro que los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales aprobados por Costa Rica forman parte del parámetro de constitucionalidad con el cual se ejerce el control de normas y actos concretos de los poderes públicos, al punto que la propia Sala Constitucional ha señalado que estos instrumentos prevalecen sobre la misma Constitución si otorgan mayores derechos (sentencias número 3.435-92, 5.759-93 y 2.313-95). Pero lo más relevante en este campo ha sido el aporte dado por la jurisprudencia constitucional, en un doble sentido: por un lado, otorgando eficacia jurídica a los derechos humanos de segunda y tercera generación, y, por otro, reconociendo la existencia de intereses difusos como intereses tutelados por ese nuevo tipo de derechos, lo que ha permitido aceptar formas amplias de legitimación procesal no circunscritas a lesiones individuales.

La gama de derechos reconocidos a los ciudadanos y grupos sociales es muy amplia. En las primeras legislaturas de las administraciones de 1994, 1998 y 2002 se aprobaron 249 leyes de las cuales un 43% desarrolló derechos existentes o reconoció nuevos. Estas leyes generaron obligaciones a cargo del Estado para hacerlos efectivos, de las cuales el 76% estableció responsabilidades institucionales para su cumplimiento pero sólo el 16% dispuso nuevas fuentes de financiamiento para cumplir con el mandato legal que la ampliación de derechos supuso.¹⁰ Esta tendencia continuó en la última legislatura: en términos del tipo de derechos y financiamiento de la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa, es importante resaltar que 41 de las 68 leyes aprobadas en el período 2005-2006 concede algún tipo de derechos, amplía los existentes o genera nuevas obligaciones para el Estado; sin embargo, las leyes que estipulan

fuentes de financiamiento (sean nuevos recursos o la reutilización de los existentes) totalizan apenas 15, cerca de una tercera parte (véase cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Leyes aprobadas según tipo de derechos y financiamiento, mayo 2005 a abril 2006

Tipo de derechos	Frecuencia	%
Concede nuevos derechos	12	18
Amplia derechos existentes	27	40
Genera obligaciones	2	3
Donaciones y traspasos de bienes inmuebles públicos	27	40
Total	68	100

Tipo de financiamiento	Frecuencia	%
Crea fuentes frescas	3	4
Asigna fuentes no frescas	9	13
Redirecciona fuentes no frescas	3	4
No crea fuentes de financiamiento	12	18
Genera directamente ingresos (impuestos)	1	1
Donaciones y traspasos de bienes inmuebles públicos	27	40
No aplica ¹	13	19
Total	68	100

Notas: la categorización de leyes tiene dos diferencias en relación con lo reportado por el Departamento de Estadística de la Asamblea Legislativa: 1) las donaciones y traspasos de bienes públicos fueron categorizados por separado, para distinguirlos con claridad de otro tipo de legislación, y 2) los instrumentos internacionales, como tratados y convenios, fueron recodificados dentro de la categoría "concede nuevos derechos". Dos de los tres instrumentos aprobados fueron clasificados dentro de la categoría "no crea fuentes de financiamiento"; el restante, el Tratado de Libre Comercio con el Caribe, fue clasificado como "crea fuentes frescas", en la medida en que los derechos comerciales facilitan el intercambio comercial.

¹ Se refiere a leyes que por su naturaleza no tienen relación con la creación o uso de fuentes de financiamiento.

Fuente: Programa Estado de la Nación con base en el Departamento de Estadística de la Asamblea Legislativa.

Frente a los derechos fundamentales que exigen no una abstención por parte del Estado, como es el caso de los derechos individuales, sino una acción por parte de este, aunque la omisión no asume las características de un uso arbitrario del poder, sí denota una condición de ilegalidad y de vulneración de derechos fundamentales. En este sentido, la situación en Costa Rica refleja omisiones importantes, resultado de una creciente incapacidad institucional provocada por carencias financieras (véase el capítulo V).

Uso no patrimonial de recursos y fondos públicos

El marco jurídico básico para garantizar un uso no patrimonial de los recursos y fondos públicos está constituido por dos tipos de normativa: la que establece las formas y medios de control de la Hacienda Pública y fiscalización del uso y manejo de los recursos públicos, y la que regula lo relacionado con la contratación pública mediante la cual el Estado concede la realización de obras y la prestación de servicios públicos, y realiza la adquisición de bienes y servicios.

El control de la Hacienda Pública y la fiscalización del uso de los recursos y fondos públicos se realiza por medio del sistema nacional de fiscalización, cuyo ente rector es la Contraloría General de la República (CGR), tal y como lo disponen los artículos 1 y 12 de su Ley Orgánica, número 6.227, del 2 de mayo de 1978 (LOCGR).

En lo atinente a los actos y contratos, la CGR tramitó, durante el año 2005, 853 solicitudes de autorización para contrataciones directas y resolvió 540 objeciones a carteles de contratación. Pero además fiscalizó el 35% del presupuesto de adquisiciones y servicios del Estado mediante el control de legalidad de contratos y convenios durante ese mismo período, al tramitar 2.548 gestiones de 219 entes. Aunado esto a lo anterior, y también durante el año 2005, la CGR realizó 154 informes de auditoría y atendió 387 requerimientos de la Asamblea Legislativa.¹¹

La Ley General de Concesión de Obras Públicas con servicios públicos, número 7.762 del 14 de abril de 1998, y la Ley de Contratación Administrativa, número 7.494, del 2 de mayo de 1995, son las normas básicas sobre contratación pública. En la actualidad se encuentra bajo discusión en la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma integral a la Ley de Concesiones, a fin de resolver los problemas que han llevado a su escasa aplicación. Esta reforma se tramita bajo el expediente número 15.922.

Ambas formas de contratación pública se rigen por los principios de eficiencia, libre competencia, igualdad y publicidad, por lo que en ambas se establecen procedimientos concursales y de licitación para realizar las adjudicaciones respectivas, regidas por los principios apuntados.

Hay una interrelación importante entre el sistema nacional de fiscalización, todo lo vinculado a la contratación pública y la aplicación de la legislación anticorrupción, ya que en lo que tiene que ver específicamente con las denuncias presentadas ante la CGR, lo concerniente a contratación administrativa representó en 2005 un 25% del total, porcentaje similar a las denuncias calificadas como relacionadas con actos de corrupción.

Los datos sobre la objeción de carteles reflejan la importancia del sistema nacional de fiscalización en un área especialmente sensible para el tema que nos ocupa: el de la contratación por parte del Estado de bienes y servicios. Sin embargo, el sistema cubre un porcentaje relativamente bajo de la actividad contractual de la administración (35%), lo que limita su alcance, aparte de que ha dado muestras de ineficiencia, tal y como se analizará al tratar la legislación anticorrupción¹² (véase el capítulo V, sobre gestión pública, para un análisis más profundo de las capacidades del sistema nacional de fiscalización y el manejo de presupuestos públicos).

Espacios para la participación ciudadana

La existencia de vías o medios para la participación ciudadana es un requisito institucional para la realización de un gobierno mediante el derecho como atributo de un Estado de derecho. El artículo 9 de la Constitución Política define al gobierno (que se divide en tres poderes)

como popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Las normas de orden legal desarrollan este principio y crean los espacios jurídicos para esta participación. A continuación se describen estas normas y los límites que establecen dichos espacios, no su utilización efectiva, para lo cual remitimos al capítulo III.

Los medios de participación ciudadana se plantean en tres niveles: en relación con la gestión administrativa, en relación con el proceso legislativo y en relación con la existencia de un marco jurídico que permita a los ciudadanos formas de organización y asociación. En lo que tiene que ver con la gestión administrativa se analiza el marco jurídico regulador de la participación ciudadana en los siguientes ámbitos: la elaboración de disposiciones generales por parte de la administración pública, la planificación urbana, la gestión ambiental, la fijación de tarifas en los servicios públicos y la gestión municipal (para un análisis de la participación ciudadana desde una perspectiva política, véase el capítulo III; este abordaje también se complementa en el capítulo VI, sobre instituciones de mercado).

Si bien se han expandido las formas de participación ciudadana, su alcance efectivo en términos de participación en la gestión administrativa es muy limitado. Hay obstáculos de orden legal en la medida en que el ejercicio de potestades públicas, que la ley atribuye a entes y órganos públicos, no puede ser delegado en sujetos privados. En este tema, por ejemplo, está planteada una situación en relación con la participación ciudadana en el manejo de áreas silvestres protegidas, que la Sala Constitucional tiene en estudio.¹³ Tiene especial importancia lo que sucede en el ámbito municipal, donde la utilización de los mecanismos de participación es muy reducida.¹⁴ Si no se abordan estos problemas, el avance logrado podría no fructificar en la consecución de una democracia participativa, tal y como lo establece la Constitución en su artículo 9.

La Constitución Política contempla como formas de participación ciudadana en la función legislativa, las siguientes:

- El artículo 105 establece el referéndum para aprobar o derogar leyes o reformas parciales a la Constitución. Para esto se requiere de la convocatoria de ya sea el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa o de la concurrencia del Poder Ejecutivo con la totalidad de la Asamblea. Están excluidas las materias presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, de pensiones, de seguridad, así como la aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. La ley que desarrolla el referéndum es la 8.492, del 9 de marzo de 2006.
- El artículo 123 establece la iniciativa popular en la formación de las leyes, potestad que puede ejercer el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por lo menos. La ley que rige lo relacionado con esta materia es la número 8.491, del 9 de marzo de 2006.
- Como se verá más adelante al hablar del proceso de formación de las leyes, las comisiones mixtas de la Asamblea Legislativa son una instancia de participación ciudada-

na en el proceso legislativo, en la medida en que a ellas se integran representantes de la sociedad civil en la etapa inicial de discusión de los proyectos de ley.

Un indicador importante en relación con la participación ciudadana, como requisito institucional del Estado de derecho, es la existencia de un marco jurídico que regule la constitución de organizaciones sociales de diverso tipo. Ese marco está formado por la legislación relativa a las asociaciones y fundaciones privadas, los sindicatos, las cooperativas, las asociaciones de desarrollo comunal y, finalmente, las sociedades comerciales.¹⁵

El respeto al principio de legalidad por parte de la administración pública requiere de un refuerzo de los controles a que esta está sometida. En este sentido, es necesario resaltar tres aspectos: la importancia de la participación ciudadana en el control de la legalidad y la eficiencia de la actuación administrativa, el mejoramiento de los controles judiciales ordinarios, no constitucionales, y el mejoramiento de la normativa de control interno.

Leyes de calidad para guiar el comportamiento humano

La segunda dimensión del Estado de derecho que se analiza en el presente capítulo es la producción de leyes que, por sus características, sean adecuadas para guiar el comportamiento humano. Las siguientes son las principales características que las normas deben poseer: generalidad, irretroactividad, estabilidad, viabilidad e integridad. Pero, además, las normas deben gozar de publicidad y claridad, que aquí tomamos como sistematicidad del ordenamiento jurídico. La calidad de las normas depende, en primera instancia, del funcionamiento del órgano que las crea y del proceso de su creación. En segunda instancia, de los mecanismos de control ex ante y ex post.¹⁶ Algunas de las características de las normas (generalidad e irretroactividad) son de tal importancia que están reguladas como principios constitucionales y derechos fundamentales. Tal es el caso de la generalidad, que responde al principio de igualdad como garantía constitucional (artículo 33, CP). A su vez, la irretroactividad de las normas (artículo 34, CP) obedece al principio de seguridad jurídica, también de rango constitucional (Pérez Luño 1993).

El mecanismo jurídico para garantizar que las normas cumplan con este requisito es el control de constitucionalidad, que en el caso de Costa Rica lo ejerce una sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Constitucional ya mencionada, según lo establece el artículo 10 de la Constitución Política. Tal y como prevé la Ley de Jurisdicción Constitucional número 7.135, del 11 de octubre de 1989, en el caso de la ley, este control se ejerce tanto a priori, como parte del proceso mismo de formación de las leyes, como a posteriori, tanto para las leyes como para el resto de las normas (reglamentos u otros instrumentos normativos).

El control previo lo ejerce la Sala por medio de la consulta de constitucionalidad, en forma obligatoria en los casos de proyectos de ley de reforma constitucional, de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional y de tratados internacionales. O cuando lo soliciten no menos de 10 diputados, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República o la Defensoría de los Habitantes (artículo 96, LJC).

El control posterior lo ejerce la Sala por medio de la acción de inconstitucionalidad o la consulta judicial de constitucionalidad. La acción la puede interponer cualquier persona que tenga un asunto pendiente de resolución en los tribunales o en la fase de agotamiento de la vía administrativa, o todo aquel al que se le reconozca la defensa de un interés difuso o colectivo (artículo 75, LJC). La consulta judicial la pueden interponer los jueces cuando en la resolución de un caso sometido a su conocimiento tengan dudas sobre la constitucionalidad de una norma que deban aplicar (artículo 102, LJC).

El control de constitucionalidad de las normas ha servido para valorar otras características de estas, cosa que, en principio, no debería tener lugar en esta sede pues con ello se plantea un problema de competencias y de roce de poderes. En aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la Sala Constitucional ha llegado a controlar aspectos relacionados con la conveniencia y oportunidad de las leyes, lo cual pareciera propio de la potestad legislativa.¹⁷

La principal conclusión en la dimensión de la existencia de leyes de calidad para guiar el comportamiento humano es que en Costa Rica el control de constitucionalidad ha dado a las normas constitucionales una presencia práctica como guía o, en su defecto, como límite para la acción pública y privada. No obstante, esta capacidad no es completa debido a la falta de capacidades institucionales para hacer cumplir derechos constitucional o legalmente estipulados, especialmente los de carácter económico, social y ambiental.

El proceso de formación de las leyes

El que las normas gocen de las características de estabilidad, viabilidad e integridad depende, en buena medida, de su proceso de formación. En este sentido, interesa destacar algunos aspectos clave en tanto ayudan, aunque no garantizan, a que las leyes tengan las características apuntadas.

Antes de proceder, conviene señalar lo que en la actualidad puede ser uno de los principales defectos de la producción legislativa de Costa Rica y que no ha encontrado solución en las instancias de producción de las leyes: se trata de la profusión de normas que crean derechos, sobre todo de carácter económico y social, sin crear o disponer a la vez la fuente de financiamiento para dar cumplimiento a esos derechos y hacerlos efectivos (véase el capítulo V para un análisis más detallado).

La Asamblea Legislativa cuenta con un departamento de servicios técnicos, una de cuyas tareas es brindar asesoría jurídica a los distintos órganos legislativos, primordialmente en relación con los proyectos de ley. Es una asesoría que se da durante el proceso de aprobación de los proyectos de ley y no en forma previa, durante la elaboración del proyecto, donde intervienen los asesores de las fracciones, ni en forma posterior.¹⁸ Sin embargo, como órgano productor de la principal fuente normativa, la Asamblea Legislativa requeriría la ampliación del ámbito de las materias sobre las que se da asesoría, que se brinde especial importancia a las implicaciones

económicas y sociales de las leyes que se proponen y que se mejore la calidad de la asesoría jurídica que actualmente se brinda. Esta última ha venido decayendo en los últimos años, a tal punto que los criterios jurídicos emitidos por el departamento de servicios técnicos no son determinantes en el proceso parlamentario. Prueba de ello es la constante consulta que sobre los distintos proyectos de ley se hace a la Procuraduría General de la República, pese a que esta no es órgano asesor de la Asamblea Legislativa. Esto implica remodelar con cierta urgencia el departamento de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa, a fin de fortalecerlo.

Durante el proceso de formación de las leyes, distintos entes y órganos dan su opinión legal o de oportunidad sobre los proyectos de ley. Hay consultas obligatorias que deben hacerse a aquellos entes u órganos públicos que podrían verse afectados por determinadas leyes. Tal es el caso del Poder Judicial (artículo 167, CP) y las instituciones autónomas (artículo 190, CP).

Pero, además, durante las discusiones en comisión suele pedirse la opinión jurídica a la Procuraduría General de la República, que analiza los proyectos de ley desde el punto de vista de su constitucionalidad y de su efecto en relación con otras normas, y a la Contraloría General de la República, en lo relacionado con materias de su competencia.

El proceso de formación de las leyes se inicia con la discusión del proyecto en alguna de las comisiones permanentes o especiales competentes para ello. Las sesiones de estas comisiones son públicas y suelen ser invitados representantes de organizaciones sociales o entes u órganos públicos cuyos intereses o competencias se relacionen con el proyecto en discusión, para que emitan su opinión. Una práctica más institucionalizada en relación con esta participación son las comisiones mixtas, donde expertos en distintas materias o representantes de sectores sociales se integran a las comisiones legislativas (Ramírez Altamirano 1998). Esta práctica no produce necesariamente beneficios en relación con las características que las normas deben tener. Más aún, el efecto puede ser el contrario, al introducir intereses particulares en el proceso de formación de las leyes.¹⁹

Ejercicio profesional del derecho y publicidad de las normas

La formación universitaria de quienes deben interpretar y aplicar las leyes pero, además, redactar (o asesorar en su redacción) y aprobar leyes, es un elemento a tomar en cuenta en relación con la calidad legislativa. En Costa Rica, el principal centro docente en el que se imparte la carrera de Derecho es la Universidad de Costa Rica, pero desde fines de los años setenta han aparecido universidades privadas de las que se han graduado profesionales con una formación en la materia que en algunos casos es considerada deficiente. Esto ha llevado al Colegio de Abogados a plantear la posibilidad de instaurar exámenes de incorporación, como medio de filtrar a los graduados mal preparados.

A su vez, en un esfuerzo por mejorar la calidad profesional de los funcionarios judiciales, incluidos los que administran justicia, la Corte Suprema de Justicia creó, en 1981, la Escuela Judicial.²⁰

Las leyes, una vez aprobadas, deben ser publicadas en el diario oficial *La Gaceta*. Del mismo modo, también los proyectos de ley deben ser dados a difusión, excepto que la propia Asamblea los dispense de este trámite. *La Gaceta* se publica diariamente y es de acceso público a un costo que ronda los 40 centavos de dólar el ejemplar. Existe, además, una versión digital cuyo acceso no tiene costo adicional al de la conexión para el número del día. Para consultar ediciones anteriores es necesaria una clave que se obtiene con la suscripción a *La Gaceta* impresa.²¹ La Sala Constitucional en sentencia número 8.995-06 ha señalado que deben eliminarse todo tipo de obstáculos que impidan acceder a la información contenida en la página web.

También se cuenta con el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), que integra al sistema nacional de legislación vigente a cargo de la Procuraduría General de la República y la base de datos sobre jurisprudencia del Poder Judicial.²² Esto sirve como medio para dar publicidad a las leyes y normas jurídicas en general, pero, además, como medio para acceder a la jurisprudencia judicial y administrativa relacionada con las leyes y conocer las derogaciones expresas o tácitas que una nueva norma produce respecto de las leyes ya existentes. El SCIJ es un sistema informático de libre acceso para el público por medio de Internet en el que está contenida toda la legislación vigente desde 1821. Esta información también se puede consultar personalmente en las oficinas de la Procuraduría General de la República, en San José.

El SCIJ es un buen punto de partida para lograr una mayor sistematización de las normas, de manera de contar con una mayor seguridad sobre las leyes vigentes y sobre aquellas que han sido derogadas expresa o tácitamente por el legislador. A partir del SCIJ se puede intentar establecer como obligación la promulgación de una ley por parte de la Asamblea Legislativa en la que se declare qué normas están vigentes, entendiéndose como derogadas las que no lo están, a fin de depurar el ordenamiento jurídico y lograr una mayor seguridad jurídica.

Congruencia entre el marco jurídico y su aplicación

La congruencia entre el marco jurídico y su aplicación es la tercera dimensión del Estado de derecho que se examina en el presente capítulo. La congruencia se refiere a la constatación de que el derecho al cual se ven sometidos los poderes públicos sea efectivamente aplicado por ellos. Se trata de un tema central para la existencia de un Estado de derecho ya que, en ausencia de esta característica, el marco normativo (Constitución, leyes y reglamentos) se convierte en mera colección de disposiciones sin base ni eficacia material. En este apartado se analizarán las condiciones jurídicas e institucionales –requerimientos– en relación con tres componentes básicos por medio de los cuales se investiga la congruencia jurídica: la eficacia en el respeto al principio de legalidad por parte de la administración pública; por parte del Poder Judicial (juzgados y Ministerio Público) y, finalmente, la eficacia del Poder Judicial en el ejercicio de su función de administración de justicia.

La principal conclusión en esta materia es la coexistencia de importantes fortalezas y debilidades: en lo concerniente a las primeras, se destaca el fortalecimiento en las últimas

dos décadas del control de constitucionalidad y de la legislación anticorrupción, así como el proceso de modernización del Poder Judicial; en lo concerniente a las segundas, cabe señalar el fuerte crecimiento de la inseguridad ciudadana y las limitaciones del sistema nacional de fiscalización.

Respeto al principio de legalidad

Considerando la administración pública, esto requiere que la actividad y actuación administrativas respeten el principio de legalidad, lo que implica que debe adecuar su conducta a lo que prescriben las normas (García de Enterría y Fernández 2004). Su eficacia depende de condiciones jurídicas e institucionales que garanticen independencia e imparcialidad en el desempeño de la función pública, eviten o minimicen el uso arbitrario y en beneficio personal de las competencias establecidas por ley, y establezcan formas de control de la legalidad de la actuación administrativa.

La independencia en la función pública requiere de un servicio civil profesionalizado. Los artículos 191 y 192 de la Constitución Política regulan lo relativo al empleo público y señalan tres condiciones básicas: la primera es que las relaciones de empleo público se deben regir por una ley especial (Estatuto del Servicio Civil) con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración; la segunda, que el nombramiento de los funcionarios públicos debe hacerse una vez comprobada su idoneidad para el puesto, y la tercera, que los funcionarios públicos sólo pueden ser removidos de sus cargos por aquellas causas que determine la ley o por reducción forzosa de servicios.

El Estatuto del Servicio Civil, ley 1.581, del 30 de mayo de 1953, desarrolla estos principios. La estabilidad laboral la establece el Estatuto en el artículo 43. En consecuencia, puede decirse que Costa Rica goza de un marco jurídico adecuado para garantizar la independencia y, con ello, la objetividad en el ejercicio de la función administrativa, que parte de la Constitución y se desarrolla en el ámbito legislativo y reglamentario, con la salvedad de que no deja de ser una limitación importante en cuanto a los alcances de este régimen el hecho de que el Estatuto sólo cubre a los funcionarios del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa (véase el capítulo V para más detalle).

El ordenamiento jurídico costarricense cuenta con otras disposiciones jurídicas de orden legal diseñadas para garantizar objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública. Se trata de normas jurídicas –leyes– que buscan establecer un marco jurídico que evite que los funcionarios públicos utilicen su posición en la estructura y organización administrativa en beneficio personal, con el consiguiente favoritismo de sujetos privados que contratan con la administración, le prestan servicios o reciben servicios de esta.

Este marco jurídico está constituido por aquellas leyes que formalizan la actuación administrativa al establecer las condiciones de validez y eficacia de los actos administrativos, así como las reglas básicas de los procedimientos administrativos que llevan al dictado de los

actos que afectan a particulares. Pero también está conformado por las leyes que previenen y sancionan la corrupción en la función administrativa. Forma parte de este marco jurídico la regulación sobre la contratación pública, aspecto que fue abordado cuando se hizo alusión al gobierno mediante el derecho como atributo del Estado de derecho.

La Ley General de la Administración Pública establece un conjunto de principios generales de aplicación a las relaciones entre la administración pública y los administrados, sobre todo cuando aquella ejerce potestades de imperio. Esta ley establece el sometimiento de toda actuación administrativa al principio de legalidad y señala que sólo se pueden dictar aquellos actos o prestar aquellos servicios expresamente autorizados por el ordenamiento jurídico (artículo 11, LGAP).

Por otra parte, la Ley de Protección al Ciudadano número 8.220, del 4 de abril de 2002, establece disposiciones tendientes a evitar el exceso en la solicitud de información a los ciudadanos y el desconocimiento de la competencia de otras entidades u órganos públicos. Todas estas disposiciones tienen como fin simplificar los trámites administrativos mediante los cuales se resuelven peticiones de los ciudadanos. Sin embargo, el respeto a esta normativa por parte de la administración pública queda en entredicho. El alto porcentaje que representan los recursos de amparo en relación con el conjunto de los asuntos tramitados en la Sala Constitucional (85% en 2004) refleja este problema.

De particular mención es la regulación de un procedimiento sencillo para la aplicación del silencio positivo de la administración, es decir, cuando esta no da respuesta a solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, de manera tal que las mismas se entiendan otorgadas.

A esta ley hay que agregar lo dispuesto por la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor número 7.472, del 20 de diciembre de 1994, y la reforma que creó la comisión de mejora regulatoria. Se trata de una ley que persigue los mismos propósitos que la anteriormente citada. Ambas establecen un marco legal dirigido a agilizar los procedimientos administrativos y a minimizar las condiciones que permiten e incitan la corrupción administrativa, esto es, el exceso de trámites y la inactividad y discrecionalidad administrativas.

Legislación y marco institucional anticorrupción

El punto de partida de la normativa dirigida a combatir la corrupción en la función pública es el principio constitucional de rendición de cuentas, con la consiguiente responsabilidad personal de los servidores públicos, establecido en el artículo 11 de la Constitución Política. El número de leyes de este tipo ha aumentado sensiblemente en los últimos 20 años. Entre 1985 y 2004 se promulgaron cerca de 20 nuevas normas vinculadas al control de la corrupción, que se sumaron a las aprobadas entre 1948 y 1985.²³

Del conjunto de leyes anticorrupción habría que señalar, en primer lugar, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en 1997.²⁴ En esta convención, los estados

parte se comprometen a promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Como parte de ese esfuerzo, merece especial mención la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública número 8.422, del 6 de octubre de 2004, que derogó la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos número 6.872, del 17 de junio de 1983.

Considerada dentro de un contexto internacional, Costa Rica ocupa el lugar 41 de 57 países incluidos en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), elaborado por la Universidad de Passau y la organización no gubernamental Transparencia Internacional.²⁵ Pero la importancia que tiene la normativa sobre este tema puede ser valorada a partir del desempeño de Costa Rica en relación con dicho índice. De hecho, en un estudio elaborado para el undécimo informe del Estado de la Nación se señala un deterioro en los valores del IPC para el país.²⁶

Como parte del sistema de fiscalización de la administración de la Hacienda Pública y el manejo y uso de fondos públicos, la ley otorga a la CGR potestades de investigación (artículo 22, LOCGR), lo que le permite detectar y prevenir actos de corrupción. Estas investigaciones representaron el 15% de su función de fiscalización y control de la Hacienda Pública entre 1997 y 1999. A partir de 1999, la CGR estableció un equipo de atención y estudio para investigar las irregularidades en el manejo de fondos públicos, que atiende alrededor de 600 denuncias anuales y de las cuales tramita aproximadamente el 26%.²⁷ En 2005 se presentaron ante la CRG 766 denuncias, de las cuales durante ese mismo año se resolvió el 88%. En 2005, además, el 24% de las denuncias se relacionaron con actos clasificables como corrupción administrativa. En el período 2000 a 2005 es apreciable la tendencia creciente en materia de denuncias ante la CGR, ya que en este último año se recibió un promedio de 63 denuncias mensuales, mientras que en el 2000 el promedio era de 25 por mes.²⁸

Sin perjuicio de las potestades otorgadas a la CGR, la ley 8.242, del 9 de abril de 2002, que creó la Procuraduría de la Ética Pública, atribuye a este órgano la competencia de realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción en la función pública, así como la de denunciar penalmente a los funcionarios públicos y a las personas privadas ante la jurisdicción penal de hacienda y de la función pública. Esta misma ley otorga a dicha procuraduría la acción penal en la prosecución de delitos contra la Hacienda Pública y los deberes de la función pública, lo que complementa las competencias que en esta misma materia tiene el Ministerio Público.

Los resultados prácticos que arroja el funcionamiento del sistema nacional de fiscalización, al que se hizo referencia al tratar la ausencia de políticas patrimoniales, tiene mucho que ver con la aplicación de la normativa anticorrupción en el ámbito judicial, especialmente en la jurisdicción penal. En este sentido, habría que señalar la existencia de una jurisdicción especializada en materia de corrupción administrativa: la jurisdicción penal de hacienda y la función pública; así como la existencia de una fiscalía especializada en la materia: la fiscalía penal de hacienda y la función pública.²⁹

Sin embargo, en el ámbito de la justicia penal la existencia de esa profusa legislación anticorrupción no implica que las causas penales por delitos relacionados con la función pública sean significativas en relación con el conjunto de procesos penales instaurados y tramitados. Así, los delitos contra los deberes de la función pública representaron entre un 2% y un 2,7% en el decenio que va entre 1987 y 1997, no sobrepasando el 2% a partir de 1998.³⁰ Por otra parte, y con excepción del delito de abuso de autoridad, los demás delitos relacionados con el ejercicio de la función pública no experimentaron un aumento significativo en cuanto al número de denuncias en el período que va de 1990 a 2004, con la salvedad del delito de peculado, que pasó de un promedio anual en el período 1990 a 1994 de 116 denuncias a 169 de promedio anual entre 1995 y 1999.

Pero uno de los indicadores más importantes en este tema es el número de condenas por este tipo de delitos, cuyo promedio anual entre 1990 y 1997, año en que entró en vigencia el actual Código Procesal Penal, fue de 98, de las cuales el promedio anual de condenas privativas de libertad efectivas fue de 18. Esto se mantuvo prácticamente igual entre 1998 y 2004, pero con un promedio anual de condenas de 43. El resultado es que el porcentaje de condenas privativas de libertad fue mayor entre 1998 y 2004 que entre 1990 y 1997, ya que pasó de un 19% a un 40%. Es decir que con el nuevo proceso penal, que contempla medidas alternativas, hubo una disminución en el número de condenados pero un aumento en la proporción de condenas privativas de libertad (véase cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Personas condenadas por delitos contra los deberes de la función pública, 1990-2004

Período	Total	Promedio anual	A prisión efectiva	Promedio anual	Porcentaje
1990-1997	786	98	146	18	19%
1998-2004	303	43	122	17	40%

Fuente: Solana, Emilio. 2005, "Administración de la justicia". Ponencia elaborada para el undécimo informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Es significativo lo anterior si tomamos en cuenta que en el conjunto de la materia penal el porcentaje de condenados supera el 50% del total,³¹ aunado a la circunstancia de que en los últimos años se han producido escándalos de corrupción que han involucrado a funcionarios administrativos (Caja Costarricense del Seguro Social, Aviación Civil, Banco Anglo Costarricense, ICE-ALCATEL, etc.), algunos de ellos de muy alto rango, como es el caso de dos ex presidentes de la República.

Pese a su amplitud, el andamiaje jurídico cuya finalidad es prevenir y detectar la corrupción administrativa, en particular el llamado sistema nacional de fiscalización, se ha mostrado insuficiente en este campo. Este es un tema que requiere un replanteo normativo y operacional.³² En este sentido, y si se toma como parámetro lo regulado en la normativa internacional sobre el tema, hay aspectos que deben ser desarrollados. Uno de ellos es la inexistencia en la

legislación de un delito de soborno en el sector privado, como sí lo hay para el sector público, aunque hay que señalar que existe confidencialidad del denunciante. Por otra parte, no hay la suficiente o adecuada normativa que brinde protección a la víctima, a testigos y a peritos. Y tampoco está adecuadamente regulado todo aquello relativo a la cooperación internacional en esta materia.³³

El respeto del principio de legalidad por parte de la administración pública, además de normas que prevengan su quebranto, requiere de reglas que establezcan controles de legalidad de la actuación de la administración. El ordenamiento jurídico costarricense contempla tres tipos de controles: los que se desarrollan en el ámbito de la propia administración, los ejercidos por entes externos a la administración y de naturaleza no judicial, y los que se desarrollan en el ámbito judicial. Existe un tipo de control de carácter social ligado al ejercicio del derecho de petición y de acceso a la información, así como a las denuncias que en las distintas instancias pueden hacer los ciudadanos.

Tanto el derecho de petición como el de acceso a la información pública están tutelados por la Constitución Política.³⁴ Ninguno de los dos tiene normas de rango legal que los desarrollen, aunque hay proyectos de ley relativos al derecho de acceso a la información que ya fueron presentados en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, la Sala Constitucional ha elaborado una importante jurisprudencia al respecto, en tutela de ambos derechos³⁵ (para una visión más amplia sobre este tema, consúltense las secciones sobre rendición de cuentas en los capítulos III y V, así como el apartado sobre seguridad y derechos económicos del capítulo VI, sobre instituciones de mercado).

El control de la constitucionalidad

Como se ha señalado, uno de los aportes importantes de la jurisprudencia constitucional ha sido el reconocimiento de intereses difusos y colectivos en relación con los derechos fundamentales no individuales, es decir, de los llamados derechos humanos de segunda, tercera y cuarta generación. Este reconocimiento ha abierto la posibilidad de requerir su protección en la jurisdicción constitucional sin que haya una lesión individual y directa como requisito de legitimación, con lo cual cualquier persona o grupo de personas puede accionar en tutela de esos derechos cuando hay de por medio un interés difuso o colectivo. Esta posibilidad procesal se ha constituido en un medio importante de control social sobre la actuación de los poderes públicos.

Lo anterior es un diseño embrionario de un sistema de rendición de cuentas de carácter vertical; sin embargo, hay carencias importantes en este campo, como la inexistencia en Costa Rica de una ley que desarrolle el derecho de acceso a la información como instrumento para la exigencia de rendición de cuentas. Pero lo más grave es que la rendición de cuentas como tal, exigida por los administrados directamente a los funcionarios públicos, también carece de desarrollo legislativo. Esta carencia se ve suplida en la actualidad por la tutela que la jurisdic-

ción constitucional otorga a los derechos de acceso a la información y de petición, y, en cierta medida, por la existencia de instancias de denuncia a partir de las cuales se ponen en funcionamiento mecanismos horizontales de rendición de cuentas, como los propios de la CGR, la PGR y la DH.

En consecuencia, el fortalecimiento de la participación ciudadana, aparte de fortalecer el carácter participativo de la democracia costarricense, debe tener como resultado la ampliación y profundización de las formas de control social como manera de fortalecer el control de legalidad y eficiencia en la gestión administrativa.

Ahora bien, la culminación del diseño constitucional del Estado de derecho es, sin duda, el control de constitucionalidad de las normas, cuando este aparece, pero sobre todo cuando se amplía hasta jugar un papel fundamental en la vida del Estado, como ocurrió en Costa Rica con la creación de la Sala Constitucional en 1989. El aspecto clave del Estado constitucional como nivel superior del Estado de derecho es el papel que juega la Constitución como norma superior del ordenamiento jurídico. En un Estado de derecho que no cuente con este tipo de control, la Constitución por sí misma y en forma directa no suele formar parte del derecho al cual los poderes públicos ajustan su conducta.

Este paso a un nivel superior tiene implicancias institucionales. La más importante es quizás la necesaria redefinición de las relaciones entre los poderes, como ha ocurrido entre el Poder Judicial, al que pertenece la Sala Constitucional, y los otros dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo. El problema estriba en que esta redefinición genera roces en la medida en que abre la posibilidad para el ejercicio extralimitado de potestades y competencias.³⁶

Lo que podría estar en juego es la división de poderes, una de las condiciones esenciales del Estado de derecho. Dos son los posibles frentes de conflicto: una invasión de potestades del Ejecutivo, ya que mediante el recurso de amparo la Sala Constitucional ha llegado a tomar decisiones que podrían calificarse de coadministración, y un ejercicio inadecuado del control de constitucionalidad de normas que la lleven a colegislar, lo cual pone a la Sala Constitucional en el campo de la política en el más amplio sentido de la palabra.³⁷ Este es un tema que debe tratarse vía una reforma de la jurisdicción constitucional con la cautela y prudencia que esta materia requiere. Por lo pronto, pueden señalarse dos campos en que dicha reforma puede operar: el recurso de amparo, donde habría que equiparlo con la nueva jurisdicción contencioso-administrativa, y el control previo de constitucionalidad, que ha convertido a la Sala en una protagonista prácticamente directa del proceso parlamentario, sobre todo cuando es llamada a pronunciarse sobre la constitucionalidad de aspectos de forma en la tramitación de las leyes.³⁸

Estructura e independencia del Poder Judicial

Al Poder Judicial le corresponde el ejercicio de la potestad o función jurisdiccional, es decir, la de interpretar y aplicar el derecho para el caso concreto, resolviendo los conflictos y contro-

versias judiciales que se suscitan entre particulares o entre estos y el Estado. El sometimiento y respeto del Poder Judicial al principio de legalidad depende, por un lado, del grado de independencia con que ejerce sus potestades y funciones, y por otro, del régimen de control y fiscalización a que están sometidos los funcionarios judiciales.

El Ministerio Público, por su parte, es un órgano auxiliar del Poder Judicial, según lo dispone el artículo 1° de su Ley Orgánica número 7.442, del 25 de octubre de 1991. Ejerce de oficio y en forma exclusiva la acción penal en los delitos de acción pública. No desarrolla función jurisdiccional, pero desde la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en 1998, realiza la investigación propia de la instrucción en el proceso penal. En igual sentido, el respeto del principio de legalidad por parte del Ministerio Público está relacionado con el grado de independencia con que realiza sus funciones y el régimen de control y fiscalización a que están sometidos los fiscales.

El artículo 154 de la Constitución Política garantiza la independencia del Poder Judicial frente a los demás poderes del Estado, y el 155 la de los distintos órganos judiciales (jueces) entre sí. En relación con esta última dimensión de la independencia judicial, es particularmente relevante la estabilidad laboral de los jueces y el régimen de ingreso al servicio judicial y de ascenso dentro de este.

La relación de servicio de los jueces se rige por un estatuto, ley 5.155, del 10 de enero de 1973, que establece en su artículo 44 la estabilidad en el puesto, de manera tal que la remoción en el cargo sólo se puede dar por las causas que el ordenamiento jurídico establece. Si bien desde la vigencia del estatuto el ingreso al servicio judicial se dio con base en un concurso de antecedentes, fue con la reforma introducida a este por la ley 7.338, del 5 de mayo de 1993, que se creó la carrera judicial. Con ello se estableció un sistema de ingreso y ascensos por concurso de antecedentes y oposición, con exámenes para determinar la idoneidad de los candidatos.

La ley que creó la carrera judicial reiteró además la estabilidad de los funcionarios judiciales en sus cargos (artículo 68, a). Cabe mencionar que, a pesar de lo anterior, el artículo 44 del Estatuto establece la posibilidad de la remoción del servidor judicial por un mejor servicio público. En 1998, la situación no era muy halagüeña en este punto, ya que según la Asociación de la Judicatura había un 60% de jueces interinos.³⁹ Esto denotaba un serio atraso en cuanto al establecimiento de una carrera judicial. Para el año 2003, la situación se había modificado de manera sustancial, ya que un 56% de los jueces estaban en propiedad.⁴⁰ Aunque no fue posible disponer de datos actualizados sobre este tema, es preciso subrayar el importante y positivo cambio experimentado en materia de la carrera judicial, pero resta superar importantes desafíos para consolidarla. El principal de estos desafíos es el establecimiento de una carrera diferenciada para fiscales, defensores públicos y jueces, de manera que se preserve la independencia recíproca que debe existir entre operadores que cumplen funciones distintas.

Corresponde al Poder Legislativo el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículo 121.3, CP). Es un sistema que ha despertado cierta desconfianza en la opinión pública dada la percepción generalizada de que los nombramientos se hacen por

motivos político-partidarios.⁴¹ En aras de minimizar o reducir la influencia partidaria en estos nombramientos se creó en el año 2002 una Comisión Legislativa de nombramientos, que debía poner en ejecución un sistema de selección de candidatos para ser sugeridos al plenario legislativo.⁴² El propósito era hacer propuestas con base en criterios objetivos de idoneidad para el puesto, pero el funcionamiento de la comisión fue irregular.

Con el mismo propósito de lograr nombramientos menos ligados a intereses de partido se reformó mediante la ley 8.365, del 15 de julio de 2003, el artículo 158 de la Constitución Política, para que el nombramiento de magistrados tenga que hacerse con una mayoría calificada de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. Esto, a fin de lograr nombramientos de consenso entre los diversos partidos políticos y bajo el supuesto de que ninguno, por sí mismo, contaría con los votos suficientes para imponer su criterio.

El nombramiento de los magistrados es por períodos de ocho años, pero una vez nombrados su reelección es automática a menos que una mayoría calificada de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa decida no hacerlo. Este sistema de reelección automática fortalece la independencia del Poder Judicial frente al Legislativo en el caso de que este último pretenda cuestionar el ejercicio de la función jurisdiccional.

El Ministerio Público, como se ha observado, es un órgano auxiliar del Poder Judicial. Según lo establece el artículo 3 de su Ley Orgánica, tiene completa independencia funcional en el ejercicio de sus competencias. Esta independencia se verifica con respecto a otros poderes estatales y órganos dentro de estos, como la propia Corte Suprema de Justicia. En este sentido, el mismo artículo 3 señala que no podrá ser impelido o coartado por ninguna otra autoridad, a excepción de los tribunales de justicia en el ámbito de su competencia, es decir, en el ejercicio de la propia función jurisdiccional.

El superior jerárquico del Ministerio Público es el Fiscal General de la República (artículo 13). En el caso de Costa Rica, corresponde a la Corte Suprema de Justicia nombrar al Fiscal General de la República (artículo 59.9, LOPJ), lo cual garantiza su independencia respecto de los otros poderes del Estado. Además, si bien su nombramiento se lleva a cabo por mayoría absoluta de la totalidad de integrantes de la Corte, es decir, la mitad más uno, su destitución requiere de las dos terceras partes (artículos 23 y 24 de la LOMP).

Frente a los otros poderes del Estado hay dos aspectos de suma importancia que inciden en la independencia del Poder Judicial. Por un lado, el relacionado con su financiamiento, que involucra tanto al Ejecutivo, que elabora el presupuesto nacional, como al Legislativo que lo aprueba. Y, por otro lado, el de la aprobación de leyes relacionadas con la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.

En la Constitución Política hay disposiciones sobre los dos aspectos mencionados. En cuanto al financiamiento, se garantiza un 6% del presupuesto nacional para el Poder Judicial (artículo 177, CP). En Costa Rica, esta es una norma eficaz, pues entre 1988 y 1999 sólo se cumplió en tres ocasiones, cuando se otorgó un 4,8, 5,1 y 5,7, respectivamente. Más aún, esto se vio en cierta forma recompensado, ya que en cinco ocasiones se sobrepasó el 6%.⁴³ Por otra

parte, el presupuesto del Poder Judicial en colones reales de 1995 pasó de 10.810,3 millones en 1993 a 25.882,5 millones en 2003, lo que implica un crecimiento sostenido e importante durante el período (cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Presupuesto del Poder Judicial, 1993-2003 (en millones de colones reales de 1995)

Año	Monto	Año	Monto
1993	10.801,3	1999	18.696,1
1994	13.920,8	2000	19.730,7
1995	14.939,6	2001	21.651,5
1996	14.122,4	2002	24.225,7
1997	13.813,7	2003	25.882,5
1998	17.283,8		

Fuente: Emilio Solana, 2004, "Administración de justicia y seguridad ciudadana". Ponencia elaborada para el décimo informe Estado de la Nación.

Ahora bien, con este presupuesto no sólo se financia la actividad jurisdiccional, que es lo propio del Poder Judicial según lo dispone el artículo 153 de la Constitución, sino, además, el Ministerio Público, la policía técnica judicial (Organismo de Investigación Judicial), las tareas de medicina forense, la Defensa Pública y la Dirección Nacional del Notariado. La anterior situación puede llevar a plantear la necesidad de excluir del Poder Judicial dichas dependencias, especialmente al Ministerio Público y a la Policía Judicial, pero esta es una opción que debe valorarse con prudencia. Depende de la eventual ubicación posterior de esos órganos en la estructura del Estado si tal medida puede constituir un avance o un retroceso en el Estado de derecho.

En cuanto a los proyectos de ley, el artículo 167 de la Constitución señala que, para la discusión y aprobación de aquellos que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, la Asamblea Legislativa debe consultar a la Corte Suprema de Justicia, de cuyo criterio sólo puede apartarse con el voto de dos terceras partes de sus miembros.

Administración de justicia

El Estado de derecho tiene que ver también con la eficacia del Poder Judicial. Por un lado, con la rapidez y prontitud en el otorgamiento de justicia y, por otro, con las posibilidades de acceso a la justicia. Ahora bien, en el caso de Costa Rica, estos dos requisitos tienen como contexto el proceso de modernización del Poder Judicial emprendido por la Corte Suprema de Justicia. En efecto, el Poder Judicial lleva a cabo un proceso de modernización que incluye nueva legislación procesal y una redefinición de su estructura y organización. Iniciado a principios de la década de 1990, este proceso ha dado lugar a diversos proyectos, que han contado con el apoyo de distintos organismos internacionales.

En 1993, la Ley Orgánica del Poder Judicial fue reformada totalmente a fin de reorganizar su estructura y adaptarla a las necesidades actuales. El Poder Judicial se organizó sobre la

base de la distinción de tres ámbitos: el jurisdiccional, el administrativo y el auxiliar de la justicia. Merece especial mención la creación en el ámbito administrativo del Consejo Superior del Poder Judicial, como máximo órgano en este campo, presidido por el Presidente de la Corte y supeditado únicamente a este cuerpo. Además, y con el fin de modernizar el ámbito jurisdiccional, se promulgaron importantes reformas procesales, como el dictado de un nuevo Código Procesal Civil en 1990, la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1994 y un nuevo Código Procesal Penal en 1998. Más recientemente, en 2006 se aprobó un nuevo Código Procesal Administrativo que sustituirá a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa a partir de 2008. Este proceso de modernización también ha dado lugar a una mayor apertura a la sociedad y con ello a una mayor transparencia.

La modificación más importante de la organización judicial fue la creación de los llamados “mega despachos”, que reúnen a los jueces de una misma materia en un sólo ámbito, aprovechando economías de escala, creando servicios comunes y separando a los jueces de las tareas administrativas, a fin de que dediquen su tiempo al desempeño estricto de su labor jurisdiccional, profesionalizando así las tareas de gestión y gerencia judicial. Esta modalidad fue aprobada por la Corte Suprema de Justicia en 1998 y tiene como antecedente la modificación en la organización judicial introducida por la Ley de Reorganización Judicial número 7.728, del 15 de diciembre de 1997.⁴⁴

El proceso de modernización del Poder Judicial tiene como uno de sus motivos más importantes resolver una de las debilidades en la administración de justicia: la dilación judicial. Sin embargo, a más de 10 años del inicio del proceso de modernización, aunque ha habido mejoras, el problema sigue siendo importante.

El acceso a la justicia tiene que ver con determinadas condiciones, como barreras legales o económicas, cobertura geográfica y acceso de grupos vulnerables. En un período de 10 años ha habido importantes avances en estos aspectos. En principio, hay que decir que no existen barreras legales de carácter formal significativas para el acceso a los tribunales, lo cual se colige del alto grado de litigiosidad de la sociedad costarricense, manifestado en un aumento de un 61% de asuntos ingresados a los tribunales entre 1995 y 2003.⁴⁵ El costo de la justicia se mantuvo estable entre 2002 y 2004, descendiendo un poco en este último año.⁴⁶

Por otra parte, Costa Rica cuenta con 242 oficinas judiciales (solamente en 15 de 81 cantones no hay oficinas) y la tasa de habitantes por oficina era, en 2002, de 16.654, similar al resto de la región centroamericana.⁴⁷ Además, hay que apuntar que el número de habitantes por juez ha variado, ya que si en 1993 la relación era de un juez por cada 8.900 habitantes, en 2003 era de un juez cada 6.105 habitantes.⁴⁸

Seguridad ciudadana

En los dos últimos años la confianza ciudadana en las instituciones del Estado de derecho, premisa básica para la seguridad de los habitantes, ha estado sometida a importantes pruebas.

Por un lado, el desempeño del sistema judicial en el procesamiento de ex presidentes de la República y altos (ex) funcionarios públicos en los escándalos de corrupción que conmovieron al país en 2004, ha sido objeto de escrutinio público. Por otro lado, un estudio del PNUD sobre el tema de la seguridad ciudadana documenta una extendida y creciente percepción de inseguridad ciudadana y el alto perfil que el tema de la delincuencia tiene dentro de la información de los medios de comunicación (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2006). Esto ha generado una demanda ciudadana al sistema judicial y, en general, a los órganos represivos de una protección más efectiva de la seguridad.

Podría esperarse que una sociedad que reconoce, promueve y tutela los derechos de las personas –Costa Rica es un país líder en este campo, como ha sido documentado– sea una en la que estas vivan en un entorno seguro, con bajas amenazas a la integridad o el patrimonio de los habitantes. Si bien es incuestionable que el país tiene niveles de criminalidad inferiores a los de la región inmediata, la observación de las estadísticas criminológicas de los últimos 20 años indica un gradual pero sostenido crecimiento de la delincuencia, en especial de los delitos con violencia (Programa Estado de la Nación 2004, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2006). Este crecimiento ha contribuido a generar un fuerte incremento en la sensación de inseguridad ciudadana (Programa Estado de la Nación 2004, Vargas Cullell y Rosero Bixby 2004, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2006).

En efecto, en Costa Rica existe una percepción colectiva de inseguridad y de manera recurrente la falta de seguridad ciudadana es identificada dentro de los tres o cuatro principales problemas del país. Ciertamente, las tasas de delitos han aumentado de manera importante en las últimas dos décadas (Programa Estado de la Nación 2004, PNUD 2006). Sin embargo, los niveles de violencia delictiva son sensiblemente inferiores a los del resto de América Latina. El análisis de la información criminológica indica que existe una importante brecha entre percepción (64% de las personas se sienten inseguras fuera de su casa) y realidad. El 28% de la población costarricense vive en municipios con alto nivel de seguridad, el 55% en municipios de nivel medio de seguridad y los mayores problemas están concentrados en municipios que albergan al 16% restante, de acuerdo con el índice de seguridad cantonal del PNUD.⁴⁹

En los últimos 10 años se efectuaron importantes reformas al marco legal que ampara a la fuerza pública. La ley 7.410 General de Policía, de 1994, sentó las bases de la modernización de la policía al crear un estatuto para la carrera policial y unificar distintos cuerpos bajo el concepto de fuerza pública. Como lo señala el PNUD, esta ley “supuso un avance capital en un sector tradicionalmente considerado como un botín electoral y casi totalmente desprovisto de profesionalización” (PNUD 2006). En 2001, la ley 8.096 de Fortalecimiento de la Policía Civilista modificó la estructura policial y eliminó los grados militares. Sin embargo, en 2003 la tasa de efectivos policiales por cada 100.000 habitantes (235) era sensiblemente inferior a la tasa que el país tenía en 1985 (322) (PNUD 2006).

Existen importantes rezagos en la profesionalización policial, dado que en 2003 el 45% de los efectivos de la fuerza pública tenía una escolaridad inferior al tercer año de secundaria.

A esa fecha, sólo el 39% de los policías había asistido al curso básico policial (PNUD 2006). Pese a esta insuficiente profesionalización, no existen evidencias acerca de prácticas sistemáticas de abuso policial y de vulneración de derechos, pero sí constantes quejas ante los órganos de tutela de los derechos.

En los últimos años, además, han proliferado en Costa Rica los servicios privados de seguridad para el resguardo de los activos de empresas y de la seguridad en los barrios (PNUD 2006, Programa Estado de la Nación 2003). Sólo una parte de las empresas dedicadas al ramo de la seguridad están formalmente constituidas como tales y registradas ante el Ministerio de Seguridad Pública. Se estima que los efectivos de seguridad privada son mayores que los efectivos que componen la fuerza pública.

Tradicionalmente, la confianza ciudadana en la policía era similar a la que recibía el Poder Judicial. De acuerdo con un estudio de cultura política, en 2004 la policía logró una confianza promedio de 58 en una escala de 0 a 100, mientras que la Corte Suprema de Justicia y el sistema de justicia obtuvieron 62 y los tribunales de justicia 57 (Vargas Cullell y Rosero 2004). En el informe del PNUD, la fuerza pública (policía) era objeto de alguna o mucha confianza de parte del 48% de la muestra nacional, en comparación con el 45% de la Sala Constitucional (PNUD 2006). En ambos casos, la policía está en un nivel intermedio, pero por encima de la Asamblea Legislativa y los partidos políticos. No obstante, un estudio reciente mostró una aguda caída en la confianza ciudadana en los cuerpos policiales en los últimos dos años. Como consecuencia, estos gozan de un nivel no muy distinto al de los partidos políticos.

Por su parte, cabe destacar que se carece en Costa Rica de un sistema de elaboración de políticas públicas y estrategias de seguridad pública, como de prevención de la violencia, de carácter interinstitucional y multisectorial, basadas en una única información compartida entre los distintos actores públicos que intervienen en el sector. Además, la falta de acceso a la justicia puede transformarse y es fuente en muchos países de actos de violencia y criminalidad.

Conclusiones y recomendaciones

Se ha analizado hasta aquí el Estado de derecho como atributo de la gobernabilidad democrática de Costa Rica a partir de tres dimensiones básicas: el ejercicio del gobierno mediante el derecho, la producción de normas, particularmente leyes, adecuadas para guiar el comportamiento humano, y la congruencia entre el marco jurídico y su aplicación.

En síntesis, en la dimensión referida a un gobierno mediante el derecho el Estado costarricense funciona, efectivamente, como un Estado de derecho. El diseño constitucional impone que los poderes públicos actúen sometidos al derecho y, en términos generales, las normas que establecen este diseño son eficaces. Los poderes públicos ejercen sus funciones con respeto al principio constitucional de división de poderes, desarrollan sus funciones y ejercen sus potestades con apego al ordenamiento jurídico y, aunque la eficacia de los derechos económico-sociales está financieramente comprometida, existe respeto a la dignidad humana

bajo la forma del reconocimiento constitucional y la existencia de medios judiciales para la protección y tutela de los derechos fundamentales. Esta dimensión tiene como único componente la preeminencia del derecho como instrumento de gobierno, el cual, a su vez, contempla como requerimientos institucionales la ausencia de propaganda estatal, del uso arbitrario del poder estatal y de políticas de carácter patrimonialista, así como la existencia de canales de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.

Costa Rica, en términos generales, satisface los requerimientos institucionales de este componente. En lo que tiene que ver con la propaganda estatal, cabe señalar que el Estado tiene poca participación en los distintos medios de comunicación: prensa escrita, radio y televisión. Como complemento, el país cuenta con un marco jurídico que garantiza y protege el derecho a informar, ya que la Constitución prohíbe la censura previa en la comunicación del pensamiento. Sin embargo, el mantenimiento de la responsabilidad penal, las condenatorias civiles excesivamente onerosas y la eliminación o restricción en la compra de espacios publicitarios por parte de la administración pública como forma de ejercer presión, constituyen limitantes al ejercicio pleno de la libertad informativa.

En cuanto al uso del poder, no es característico del accionar de los poderes públicos el uso arbitrario de sus potestades y competencias. Por otra parte, Costa Rica cuenta con el marco jurídico básico para garantizar un uso no patrimonial de los recursos y fondos públicos, constituido por la normativa que regula lo relacionado con el control y fiscalización de la Hacienda Pública (el llamado sistema nacional de fiscalización) y la que regula lo relacionado con la contratación pública, cuerpos normativos que están relacionados, ya que la contratación de bienes y servicios por parte del Estado es un área importante del sistema nacional, campo en el cual ha dado muestras de ineficiencia. Finalmente, y como desarrollo de un principio constitucional, existe un marco jurídico embrionario para propiciar la participación ciudadana.

En la dimensión de leyes de calidad para guiar el comportamiento humano, la generalidad y no aplicación retroactiva de las normas como componentes de esta dimensión son el resultado del control de constitucionalidad que ejerce la Sala Constitucional, especialmente del control previo a la adopción de la ley. Los otros componentes (estabilidad, integridad y viabilidad de las normas) dependen del proceso de formación de las leyes y la calidad de los operadores jurídicos.

La Asamblea Legislativa cuenta con un área de servicios técnicos cuya tarea es brindar asesoría jurídica a los distintos órganos legislativos, pero esta asesoría es débil en relación con el impacto social y económico de las leyes, lo que compromete seriamente su viabilidad. El problema más grave detectado en este campo se produce por la generación, a través de nueva legislación, de un gasto público importante que carece del correspondiente sustento económico. La Asamblea Legislativa requeriría la ampliación del ámbito de las materias sobre las que se da asesoría, que brinde especial importancia a las implicaciones económicas y sociales de las leyes que se proponen y que se mejore de esa forma la calidad de la asesoría técnica del trabajo parlamentario.

Por otra parte, la mayor parte de los abogados que se incorporan al Colegio de Abogados provienen de universidades privadas, cuyo nivel académico es considerado bajo. La publicidad de las normas como componente de esta dimensión encuentra su realización en Costa Rica en la publicación del diario oficial *La Gaceta*, con versión impresa y digital de acceso vía Internet, y en el Sistema Costarricense de Información Jurídica, que permite a los ciudadanos acceder, también vía Internet o en las oficinas del sistema, a la legislación vigente y a la jurisprudencia relacionada sobre la misma.

En cuanto a la congruencia entre el marco jurídico y su aplicación como dimensión del Estado de derecho, los componentes son el respeto del principio de legalidad por parte del Ejecutivo, el Poder Judicial y la policía, así como la eficacia del Poder Judicial en la consecución de sus cometidos.

El respeto del principio de legalidad por la administración pública requiere de condiciones jurídicas e institucionales que garanticen independencia e imparcialidad en el desempeño de la función pública, eviten o minimicen el uso arbitrario y en beneficio personal de las competencias establecidas por ley, y establezcan formas de control de legalidad de la actuación administrativa. Para lo primero, el Estado costarricense cuenta con un servicio civil profesionalizado aunque limitado a los servidores del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. Para lo segundo, con normas que formalizan la actuación administrativa, como la Ley General de la Administración Pública, con normas que pretenden simplificar los trámites administrativos y con una profusa legislación anticorrupción cuya aplicación, sin embargo, no ha dado los resultados esperados. Y, para lo tercero, con controles de legalidad tanto en sede administrativa como en la judicial, en la que se destaca, por el alto volumen de asuntos que tramita relacionados con la actuación administrativa, la jurisdicción constitucional. Pero, además, el ordenamiento jurídico costarricense contempla medios para el control social que ponen en marcha mecanismos horizontales de rendición de cuentas.

Merece especial mención el papel jugado por la Defensoría de los Habitantes. El sometimiento y respeto del Poder Judicial al principio de legalidad depende, por un lado, del grado de independencia con que ejerce sus potestades y funciones, y, por otro, del régimen de control y fiscalización a que están sometidos los funcionarios judiciales. En Costa Rica, la independencia del Poder Judicial descansa en la existencia de la carrera judicial y en el respeto a la dotación presupuestaria, garantizada constitucionalmente. El régimen interno de control y fiscalización lo ejerce el Tribunal de la Inspección Judicial. Con el fin de dar cumplimiento al principio constitucional de una justicia ágil y eficiente, el Poder Judicial ha puesto en marcha un amplio e importante conjunto de reformas orientadas a su modernización administrativa y jurisdiccional, reformas que incluyen una nueva legislación procesal y una redefinición de su estructura y organización.

Por último, en materia policial, existe un fuerte retraso en la profesionalización de las fuerzas de policía y un estancamiento en el número de efectivos, aunque en la última década se logró dotar de estabilidad laboral a los miembros de estos cuerpos así como desarrollar op-

ciones básicas de capacitación mediante la academia policial. Pese a esta insuficiente profesionalización, no existen evidencias de prácticas sistemáticas de abuso policial y de vulneración de derechos, aunque sí constantes quejas ante los órganos de tutela de los derechos.

Es importante indicar que, correlativo al aumento de la percepción de inseguridad ciudadana, han proliferado los servicios privados de seguridad –sólo una parte de ellos están formalmente constituidos como empresas–, cuyos efectivos, se estima, son superiores en número a los que dispone la fuerza pública. Cabe destacar por último, la carencia de un sistema de elaboración de políticas públicas y estrategias de seguridad ciudadana, así como de prevención de la violencia, de carácter interinstitucional y multisectorial, basadas en una única información compartida entre los distintos actores públicos que intervienen en el sector.

Notas

1. Este es un problema relacionado con la concepción misma del Estado, no con la eficacia de un Estado cuyos actos están normativamente regulados. En este sentido, un Estado puede ser valorado como Estado de derecho en cuanto a su concepción y diseño constitucional, pero también en cuanto a su vigencia como tal, aspecto que se relacionaría con la eficacia de las normas que establecen el diseño constitucional.
2. La aceptación de estas condiciones como pertenecientes al concepto de Estado de derecho implica una asunción no meramente formal, sino, además, material de dicho concepto. El sometimiento al derecho no es a cualquier derecho, sino al que expresa estas condiciones.
3. Según lo dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural número 8.346, del 12 de febrero de 2003, el Estado es dueño de la empresa pública denominada Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), la cual cuenta con los siguientes medios de comunicación: la Red Nacional de Televisión, Radio Nacional y la revista Contrapunto.
4. Jiménez V., Ivonne. Ponencia especializada número seis: “Una pluralidad de medios de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos.” Programa Estado de la Nación. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. 1999. San José, p. 3 a 5.
5. El entonces diputado Humberto Arce hizo una denuncia en este sentido, a la cual el gobierno respondió que no publicaban en *La Nación* por ser el periódico de mayor costo. Véase *Al Día* del 27 de mayo de 2004, así como *La Nación* del 28 de mayo de 2004. Un caso similar fue el del periódico *Al Día*, que denunció presiones en ese mismo sentido por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (véase *Al Día* del 8 de junio de 1999).
6. Programa Estado de la Nación 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de democracia*. San José, primera edición, p.144.145.
7. En relación con la clasificación entre derechos humanos de primera, segunda, tercera y cuarta generación, véase, entre otros, Bidart C., Germán J. 1989. *Teoría General de los Derechos Humanos*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México y Gros Espiell, Héctor. 1986. *Los derechos económicos, sociales y culturales*. San José: Libro Libre.
8. Los recursos de amparo hábeas corpus actualmente están regulados en la Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7.135, del 11 de octubre de 1989, en sus artículos 15 y 29.
9. Solana, Emilio. 2005. “Administración de la Justicia”. Ponencia elaborada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
10. Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. 2004. *Décimo informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José, p.319.
11. Memoria 2006, Contraloría General de la República. San José, p.265-268.
12. Memoria 2005, Contraloría General de la República. San José, p.268.
13. Actualmente se tramita una acción de inconstitucionalidad contra el plan de manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, en expediente número 05-6979-0007, en el cual se cuestiona la constitucionalidad de los

- comités formados con personas que no son funcionarios públicos y que, entre sus funciones, tienen la de dar autorizaciones administrativas ([http:// www.pgr.go/scij/](http://www.pgr.go/scij/)).
14. Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. 2001. *Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José.
 15. Este marco jurídico está constituido por la Ley de Asociaciones número 218, del 8 de agosto de 1939; la Ley de Fundaciones número 5.338, del 28 de agosto de 1973; la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) número 4.179, del 22 de agosto de 1968, y la Ley de Desarrollo de la Comunidad número 3.859, del 7 de abril de 1967. Resulta interesante el caso de un tipo particular de asociación que, aunque no es una asociación de desarrollo comunal, se rige por las disposiciones de esta ley. Se trata de asociaciones constituidas para la administración de acueductos rurales, denominadas ASADAS. Las sociedades mercantiles, por su parte, se regulan por lo que dispone el Código de Comercio, ley número 3.264, del 30 de abril de 1964.
 16. Se hace referencia a los medios de control de compatibilidad de las normas creadas con el resto del ordenamiento, según su estructura jerárquica. Respecto de las leyes, el control es de constitucionalidad, y respecto de las demás normas (reglamentos) es, directamente, de legalidad, aunque en el sistema jurídico costarricense hay control de constitucionalidad de normas infralegales.
 17. Véanse entre otras, las sentencias de la Sala Constitucional números 01739-92; 3834-92; 1613-96; 07089-98; 08858-98; 2001-2535; 2001-5397, entre otras.
 18. Este departamento tiene su antecedente en el departamento de estudios y referencias creado en 1969, cuya creación se acordó pero no se llevó a cabo. No es sino hasta 1972 que se crea y entra en funciones el departamento de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa (www.asamblea.go.cr).
 19. Un caso interesante en este sentido fue el de la comisión mixta para la reforma tributaria.
 20. Ley de creación de la Escuela Judicial número 6.593, del 6 de agosto de 1981.
 21. Véase www.imprenal.go.cr
 22. Ley número 7.666, del 14 de abril de 1997.
 23. Programa Estado de la Nación. Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Undécimo Informe 2005. San José, p.303.
 24. Ley número 7.670, del 17 de abril de 1997.
 25. Villareal, Evelyn 2005. "Situando la corrupción en Costa Rica en un debate más amplio". Programa Estado de la Nación. *Undécimo informe sobre el Estado de la Nación*. San José, p.12.13.
 26. *Ibid.*
 27. Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2001. *Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, p.97.
 28. Memoria 2005, Contraloría General de la República. San José, p. 261.
 29. Ley de creación de la fiscalía penal de hacienda y la función pública número 8.221, del 8 de marzo de 2003.
 30. Solana, Emilio. 2005. "Administración de la Justicia". Ponencia elaborada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación, p.11.
 31. *Ibid.*, p.12.
 32. Véase Echanti G., María Lourdes. "Fortalezas y debilidades del marco jurídico-institucional vigente en Costa Rica para el combate contra la corrupción". Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. 2004. *Undécimo informe sobre el desarrollo humano sostenible*. San José.
 33. *Ibid.* La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública número 8.422, del 6 de octubre de 2004, establece la confidencialidad del denunciante.
 34. Artículos 27 y 30 de la Constitución Política.
 35. En relación con el derecho petición, véanse las sentencias de la Sala Constitucional números 440-94; 740-95; 176-94; 30-90; 653-95; y 2001-1195, entre otras. Y en relación con el acceso a la información pública, véanse las sentencias números 2002-01485; 2002-03074, entre otras.
 36. Véase Rodríguez, Juan Carlos. 2002. "Sala Constitucional y equilibrio de poderes". Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. *Noveno informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José.

37. El caso más grave fue, sin duda, la anulación de la reforma constitucional al artículo 132, que prohibía la reelección presidencial en sentencia número 2003-2771, del 3 de abril de 2003.
38. Un caso ejemplarizante fue el de la tramitación del proyecto de reforma tributaria, en el que la Sala, ejerciendo control preventivo a pedido de un grupo de diputados, estimó inconstitucional el procedimiento seguido (véase sentencia número 2006-003671, del 22 de marzo de 2006).
39. Chinchilla, Laura. 2002. "Las personas tiene acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado". Programa Estado de la Nación. San José, p.8 a 9.
40. Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2004. *Décimo informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José, p.331.
41. Proyecto Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2001. *Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, p.53-54.
42. Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2004. *Décimo informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José, p.331.
43. Proyecto Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2001. *Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, p.53.
44. Saborio, Rodolfo. 2004. "La Administración de Justicia: balance de quince años". Programa Estado de la Nación. *Décimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José, p.22.
45. Programa Estado de la Nación. *Décimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo sostenible* 2004. San José.
46. Solana, Emilio. 2004. "Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana". Programa Estado de la Nación. *Décimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José, p.18.
47. Programa Estado de la Nación. *Décimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo sostenible*. 2004. San José, p.332-333.
48. Solana, Emilio. 2004. "Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana". Programa Estado de la Nación. *Décimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José, p.16.
49. El índice de seguridad cantonal estandariza y pondera las tasas cantonales de homicidio doloso, robo y hurto y violencia doméstica (PNUD, 2006, 115-116 y Anexo 2.1).

Página en blanco a propósito

Gestión pública

Fernando Straface y Jorge Vargas Cullell¹

La gestión pública está configurada por aquellos espacios y procesos institucionales a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones en ejercicio de sus funciones (véase el anexo). El presente capítulo aborda el tema de la gestión pública en el marco de las áreas que abarca el Perfil de Gobernabilidad Democrática de Costa Rica.

El capítulo comienza con una introducción que sintetiza los rasgos básicos del diseño institucional del Estado costarricense y su importancia dentro de la economía política del país. Las siguientes secciones desarrollan tres dimensiones de análisis de la gestión pública: 1) administración pública profesional; 2) eficacia y eficiencia de la gestión pública, y 3) rendición de cuentas. En la sección final se sintetizan las principales conclusiones y se hacen recomendaciones de intervención, considerando prioridades para la acción y viabilidad de las reformas.

Contexto institucional de la gestión pública

El diseño estructural del Estado costarricense obedece a un régimen presidencialista con un Poder Ejecutivo que posee atribuciones constitucionales y legales relativamente débiles (Urcuyo 2003). De hecho, el aparato institucional del Estado se caracteriza por la coexistencia de múltiples centros de poder institucional relativamente autónomos, dentro de los cuales el Poder Ejecutivo es un actor más, ciertamente poderoso pero no dominante. Se trata de un Estado con robustos mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell 2003) tanto constitucionales como legales y administrativos, que controlan y delimitan en diversos ámbitos las competencias y acciones del Ejecutivo, incluida la propia administración pública. Todas las competencias legislativas del Ejecutivo están subordinadas a las leyes ordinarias que apruebe el Poder Legislativo; los poderes de emergencia del Ejecutivo deben ser aprobados por dos terceras partes de la Asamblea Legislativa; el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa (artículo 125 constitucional); el Ejecutivo incide pero no interviene en la aprobación de la mayor parte del gasto público, y no puede rehusarse a firmar leyes aprobadas por la Asamblea. Por otro lado, tiene la posibilidad de ejercer el veto parcial, cuya revocatoria requiere mayoría calificada de dos terceras partes (artículo 127 constitucional). Por su parte, el Estado costarricense cuenta con un vasto y estratégico sector descentralizado que com-

prende las principales entidades de prestación de servicios a la población, sobre el cual el Poder Ejecutivo tiene mecanismos formales e informales de control político, pero débiles competencias para el direccionamiento y la coordinación de políticas y programas (véase el capítulo III).

La gestión pública costarricense comprende las capacidades burocráticas de un Estado con amplia presencia en la economía del país. El gasto público consolidado –incluyendo poderes del Estado, gobierno central,

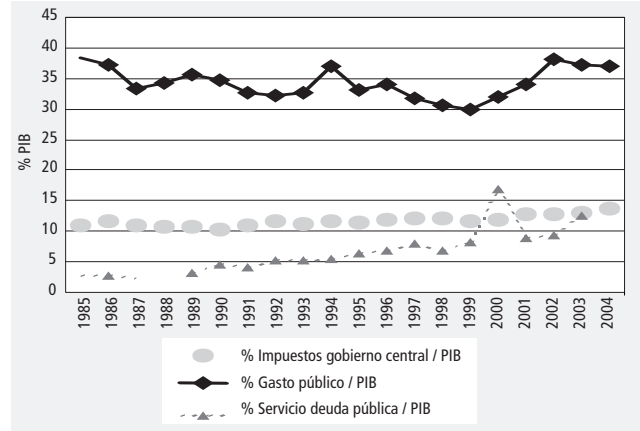
sector descentralizado y municipalidades– representa poco más del 35% del PIB (gráfico 5.1). En términos comparativos, se trata de un Estado cuyo peso es similar al de algunos países altamente desarrollados y superior al de la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, a diferencia del período 1950-1970, cuando la institucionalidad pública se expandió fuertemente –en esos años se triplicó la proporción de gasto público dentro del PIB– (Fallas 1984, Trejos 1985, González y Céspedes 1995, Mesa-Lago 2000), en las últimas dos décadas el peso económico del Estado se mantuvo estable.

Más allá del importante peso del Estado en la economía costarricense, en relación con la importancia de las empresas e inversión pública (gráfico 5.2) y las transferencias y subsidios públicos (gráfico 5.3), el tamaño del sector público del país se ubica cerca del promedio latinoamericano. Por su parte, el peso económico del Estado excede notablemente su importancia en términos del nivel de empleo nacional. El Estado emplea a aproximadamente 170.000 personas, número que equivale a cerca del 13% de la población económicamente activa (PEA).² Aunque en términos absolutos la cantidad de empleados del sector público no ha disminuido (de hecho, en los últimos años ha aumentado levemente), su peso relativo en la economía costarricense es significativamente inferior al que tenía 25 años atrás, cuando representaba el 18,4% de la PEA (1980).

Administración pública profesional

En este apartado se analizan las principales características y los desafíos del conjunto de regímenes que conforman la burocracia de Costa Rica. El punto de partida es la premisa de que una administración pública profesional contribuye al cumplimiento de las funciones del Estado en tanto asegura la capacidad técnica para llevarlas a cabo, la neutralidad en la im-

Gráfico 5.1. Gasto público consolidado, carga tributaria y servicio de la deuda pública como proporción del PIB en Costa Rica, 1985-2004



Fuente: Elaboración propia con base en Trejos 2004 y Gutiérrez Saxe 2004. Gasto público total incluye gobierno central, sector descentralizado y municipalidades. Carga tributaria incluye sólo los impuestos recaudados por el gobierno central.

plementación de políticas y la continuidad de las operaciones estatales (véase el anexo).

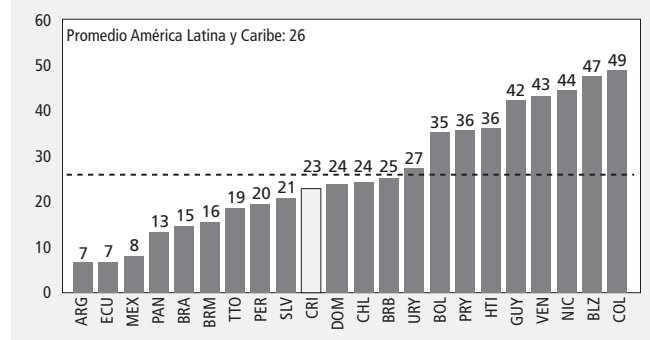
La calidad del servicio civil en Costa Rica

En Costa Rica existen adecuadas protecciones constitucionales, legales y administrativas para la estabilidad laboral de los servidores públicos. Asimismo, el reclutamiento está mayormente basado en normas públicas que contemplan requisitos de idoneidad y mérito. Los principales desafíos a considerar son la rigidez del servicio civil en materia salarial y la falta de articulación de los diversos regímenes de empleo público. Este último aspecto se vincula con la ampliación de las funciones y ámbitos de responsabilidad del Estado en los últimos años, a partir de la cual se crearon gran cantidad de entidades públicas sin una orientación estratégica común (este tema se analiza en detalle más adelante en el capítulo).

Los regímenes de empleo de la administración pública costarricense se destacan, en el contexto latinoamericano, por contar con reglas particularmente estables y de conocimiento público, tanto en materia de selección y condiciones laborales

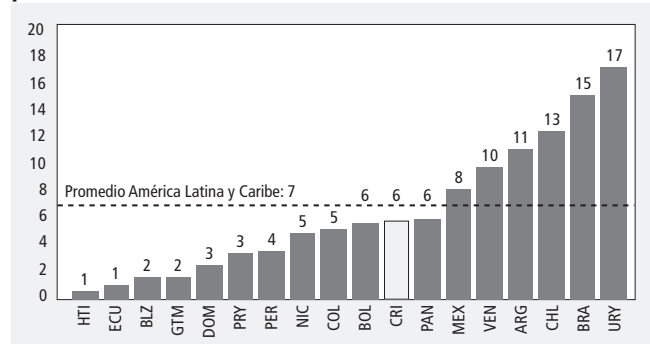
(Longo 2005, Villarroel 2005). Más aún, de acuerdo con Longo, si se considera el mérito como criterio el servicio civil de Costa Rica ocupa un destaca-

Gráfico 5.2. Empresas e inversión pública como proporción del total de la inversión en América Latina y el Caribe, promedio 2000-2003



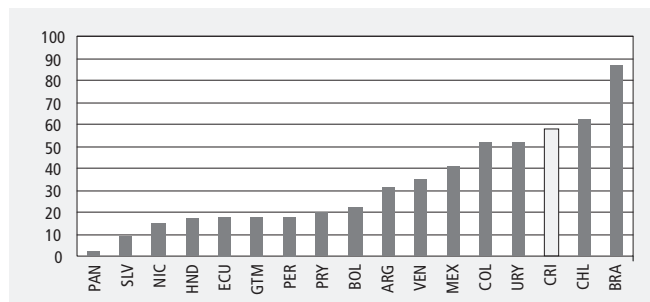
Fuente: Gwartney, James y Robert Lawson 2005. Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report. Vancouver: The Fraser Institute. www.freetheworld.com.

Gráfico 5.3. Transferencias y subsidios públicos como proporción del PIB en América Latina y el Caribe, promedio 2000-2003



Fuente: Gwartney, James y Robert Lawson 2005. Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report. Vancouver: The Fraser Institute. www.freetheworld.com.

Gráfico 5.4. Índice de mérito en los servicios civiles de América Latina



Fuente: Longo 2005, BID.

do tercer lugar en América Latina, sólo detrás de Brasil y Chile, en materia de reclutamiento y carrera administrativa (gráfico 5.4).

El servicio civil está establecido en la Constitución Política (artículos 191 y 192)³ y fue creado por la Asamblea mediante la ley 1.581, de 1953 (Asamblea Legislativa de Costa Rica 1953). En 1970, mediante la ley 4.565, de Carrera Docente, se incorporó a los educadores de primaria y secundaria al régimen del servicio civil (Asamblea Legislativa de Costa Rica 1970), lo que significó duplicar la cobertura de este régimen dentro del empleo público. En la actualidad, el Ministerio de Educación pública contrata a casi 60.000 funcionarios, aproximadamente una tercera parte del total de los servidores públicos (véase el cuadro 5.1). Los puestos de confianza no están cubiertos por la protección del servicio civil.

Cuadro 5.1. Las 20 entidades públicas de mayor volumen de empleo en el Estado costarricense y régimen de empleo público, 1994-2005

Posición	Entidad	Tipo de institución	Cobertura servicio civil	1994	1998	2002	2005
1	Ministerio de Educación Pública	Poder Ejecutivo	Sí	36.324	43.758	56.085	59.846
2	Caja Costarricense de Seguro Social	Inst. descentralizada	Régimen propio	26.005	28.923	30.689	33.241
3	Ministerio de Seguridad Pública	Poder Ejecutivo	Sí	6.721	9.862	11.244	10.871
4	Instituto Costarricense de Electricidad	Inst. descentralizada	Régimen propio	9.901	8.521	9.063	10.397
5	Poder Judicial	Poder del Estado	Régimen propio	4.500	5.656	6.654	7.491
6	Ministerio de Justicia	Poder Ejecutivo	Sí	2.896	3.243	4.016	4.483
7	Ministerio de Salud	Poder Ejecutivo	Sí	2.533	1.536	2.769	4.054
8	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Poder Ejecutivo	Sí	4.935	3.587	3.720	3.621
9	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Inst. descentralizada	Régimen propio	3.419	2.619	2.790	3.060
10	Instituto Nacional de Seguros	Inst. descentralizada	Régimen propio	2.380	2.361	2.468	2.467
11	Ministerio de Hacienda	Poder Ejecutivo	Sí	3.209	2.040	2.181	2.169
12	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	Empresa pública	Régimen propio	1.278	1.348	1.399	1.841
13	Instituto Nacional de Aprendizaje	Inst. descentralizada	Régimen propio	1.308	1.188	1.804	1.841
14	Refinadora Costarricense de Petróleo	Empresa pública	Régimen propio	1.840	1.717	1.672	1.673
15	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Poder Ejecutivo	Sí	1.785	1.161	1.171	1.174
16	JAPDEVA	Empresa pública	Régimen propio	1.353	1.116	1.119	1.141
17	Correos de Costa Rica	Empresa pública	Régimen propio				1.079
18	Tribunal Supremo de Elecciones	Poder del Estado		808	598	886	1.051
19	Asamblea Legislativa	Poder del Estado	.	778	867	994	1.001
20	Ministerio del Ambiente y Energía	Poder Ejecutivo	Sí	1.016	872	932	978
	20 entidades más grandes	.	.	112.989	120.973	141.656	153.479
	TOTAL	.	.	139.632	153.826	178.120	189.332
	Proporción del total	.	8 de 20	81%	79%	80%	81%

Fuente: elaboración propia en base a información de la Autoridad Presupuestaria y de la Dirección de Servicio Civil de Costa Rica.

El Estado costarricense conjuga una importante multiplicidad de regímenes de empleo, pues la cobertura del servicio civil es parcial y se encuentra limitada básicamente al Poder Ejecutivo y sus dependencias (véase el cuadro 5.2). Los otros poderes del Estado,⁴ el sector descentralizado de las instituciones autónomas y semiautónomas,⁵ las empresas públicas, los bancos estatales, las municipalidades, las empresas propiedad del Estado regidas por el derecho común y otros órganos que no son parte del gobierno central, no están comprendidos en la cobertura del servicio civil. Asimismo, 5 de las 10 entidades que más empleados públicos tienen no están incluidos en el servicio civil (véase el cuadro 5.1). Esto significa que cerca de la mitad de los empleados públicos,⁶ quienes gestionan aproximadamente el 60% del gasto público, están regidos por sus propios regímenes de empleo, sean estatutos internos de trabajo o convenciones colectivas –esta última posibilidad, la negociación colectiva de las condiciones laborales, es un derecho constitucional y tiene fuerza de ley.⁷ Los alcances de las convenciones colectivas en las instituciones descentralizadas y empresas públicas constituyen un punto de conflicto laboral y político relevante. La Sala Constitucional ha argumentado razones de proporcionalidad y racionalidad al declarar inconstitucionales algunos beneficios otorgados a los trabajadores por estas convenciones. Esto ha motivado objeciones por parte de la OIT y denuncias nacionales e internacionales de los sindicatos del sector público por violación de convenios. Estos trabajadores gozan de inamovilidad y contrato indefinido, al igual que los servidores cubiertos por el régimen de servicio civil, pero tienen sus propios beneficios laborales, escalas salariales y regímenes disciplinarios (Lee 2005, Villarroel 2005).⁸

Cuadro 5.2. Sector público bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, plazas ocupadas por cargos fijos, servicios especiales y jornales 1994-2005

Sector institucional	1994	1998	2002	2005
Ministerios del Poder Ejecutivo y Presidencia	69.877	70.615	85.462	90.760
Porcentaje	.	46	48	48
Poderes del Estado y órganos auxiliares	6.788	7.843	9.193	10.301
Porcentaje	.	5	5	5
Entidades descentralizadas y empresas públicas	62.967	67.737	73.104	78.008
Porcentaje	.	44	41	41
Municipalidades	*	7.536	10.267	10.168
Porcentaje	.	5	6	5
Total	139.632	153.826	178.120	189.332
		100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Autoridad Presupuestaria. El total incluye las municipalidades.

*No se calculan los porcentajes de 1994 debido a que no hay información disponible sobre el régimen municipal.

La existencia de múltiples regímenes laborales dentro del Estado introduce importantes diferencias en las condiciones laborales. Las entidades que mejores salarios pagan y más beneficios sociales otorgan son las del sector descentralizado, particularmente las de infraestructura de transporte, seguros, energía y telecomunicaciones. Estas diferencias son captadas

aún en términos agregados por la encuesta de hogares y propósitos múltiples. En términos generales, los trabajadores públicos fuera del servicio civil (en la columna “resto del sector” del cuadro 5.3) tienen mejores niveles de ingreso que aquellos cubiertos por este régimen.⁹

Cuadro 5.3. Población ocupada asalariada con ingreso conocido en la ocupación principal, y salario promedio mensual por sector institucional, según grupo ocupacional. 2005

Categoría ocupacional	Sector público			
	Gobierno central		Resto del sector ¹	
	Personas	Ingresos ²	Personas	Ingresos ²
Total país	121.205	273.584	112.373	315.143
Nivel directivo de la administración pública y privada	7.814	635.556	5.895	557.938
Nivel profesional, científico e intelectual	62.067	292.912	28.566	475.629
Nivel técnico y profesional medio	10.778	296.639	27.456	304.935
Apoyo administrativo	9.764	198.217	22.317	224.877
Venta en locales y prestación de servicios directos	18.896	169.976	7.431	194.966
Agropecuarias, agrícolas y pesqueras “calificadas”	124	99.801	176	150.000
Producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas “calificadas”	1.451	145.832	6.346	227.317
Montaje y operación de instalaciones y máquinas	1.647	185.569	3.779	174.501
Ocupaciones no calificadas	8.664	131.503	10.407	150.829

1. Incluye instituciones autónomas, semiautónomas y municipalidades.
2. En colones.
Fuente: Elaborado por Natalia Morales con base en: INEC, EHPM 2005.

Los sistemas de gestión de recursos humanos

La gestión de recursos humanos en Costa Rica es un terreno en el que se plantean desafíos de diversa índole. La planificación de recursos humanos y la gestión del desarrollo profesional, por caso, están circunscritas a algunas instituciones y, en términos generales, las escalas salariales premian la antigüedad antes que el rendimiento. En materia de gestión de compensaciones, además, existe una fuerte rigidez en la escala salarial que afecta en especial a los cuadros técnicos y directivos del Poder Ejecutivo. Salvo para las empresas públicas, tampoco existe un sistema de gestión de desarrollo profesional ni de relaciones humanas y sociales para la administración pública.

El principal desafío en esta materia es el desarrollo de sistemas de compensación y desarrollo profesional de las funciones gerenciales de las instituciones y entidades del Poder Ejecutivo, de forma tal de generar incentivos para atraer y sostener cuadros profesionales altamente calificados en áreas críticas para la formulación y ejecución de políticas públicas.

Con respecto a la organización del trabajo, tanto el servicio civil como los regímenes de empleo de las instituciones con estatutos y convenciones de trabajo particulares tienen sus propios manuales de descripción de puestos. El servicio civil ha estado coordinando con

algunas entidades para uniformar criterios (Lee 2005) pero, en la actualidad, subsiste una importante dispersión en este terreno, precisamente por la renuencia del sector descentralizado y de empresas públicas a renunciar a ventajas laborales comparativas en relación con las condiciones que rigen para los servidores amparados por el régimen de servicio civil.

En materia de compensaciones a funcionarios públicos, cuadros directivos y técnicos de alto nivel del gobierno central (Lee 2005), sus salarios son superiores a los sueldos de los puestos directivos de la micro, pequeña y mediana empresa en Costa Rica (véase el cuadro 5.4), pero inferiores a los de empresas privadas de tamaño comparable. En este sentido, Payne y Carlsson caracterizan a Costa Rica como un país con una compresión salarial superior al promedio de América Latina (es decir, de menor diferencia entre los salarios más altos y los más bajos) (Payne y Carlsson 2002). Esta característica puede, en ocasiones, desincentivar el desarrollo de liderazgos en la función pública.

En el sector descentralizado, donde hay mayor flexibilidad debido a que el régimen salarial depende de estatutos o convenciones colectivas propias, los sueldos son mejores. Además, como ocurre en otros países de la región, como Perú (véase Perfil de gobernabilidad de Perú 2006), se han creado “pluses salariales” como forma de equiparar por vías alternativas los bajos niveles de remuneración (Lee 2005). No obstante esta mejor posición relativa del sector descentralizado respecto del nivel central, en los últimos 20 años ha habido una fuga de los cuadros más calificados del sector público hacia el sector privado, nacional e internacional, donde acceden a puestos gerenciales o proporcionan asesorías de alto nivel.

En relación con los sistemas de desarrollo profesional, la Dirección de Servicio Civil provee servicios de capacitación genéricos para funcionarios cubiertos en dicho régimen.¹⁰ Sin embargo, estas actividades no pueden homologarse a un sistema de gestión del desarrollo vis-a-vis el desempeño, que implique el manejo de incentivos para la capacitación profesional en las áreas prioritarias del quehacer institucional. Las instituciones públicas más grandes cuentan con departamentos de recursos humanos que desarrollan políticas autónomas de formación profesional. Se destacan en ese sentido las acciones del ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) y la CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social). En contraste, el Ministerio de Educación Pública, principal empleador del país, todavía no ha estructurado un sistema de capacitación continua, uno de los desafíos no resueltos del país (Programa Estado de la Nación 2005). También existe gran cantidad de entidades públicas sin programas de gestión del desarrollo profesional –entre ellas algunas de las más grandes, tales como el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) o el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Pese a los desafíos señalados, en una perspectiva comparada el sistema de servicio civil costarricense ocupa una posición destacada dentro de América Latina en materia de competencias (gráfico 5.5). Esto se relaciona con la gran proporción de funcionarios profesionales sobre el total que revisten en los regímenes de empleo público en Costa Rica. En el gobierno central un alto porcentaje de los empleados son profesionales o técnicos (81%), valor que supera ampliamente el registrado en el sector privado (véase el cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. Población ocupada asalariada con ingreso conocido en la ocupación principal y salario promedio mensual por sector institucional, según grupo ocupacional, 2005.

	Total		Sector público		Sector privado por tamaño del establecimiento									
	Personas	Ingresos	Gobierno central	Resto del sector ¹	1 a 19 personas	20 personas o más	Ignorados	Total	Personas	Ingresos	Personas	Ingresos		
Nivel direc- tivo de la administra- ción pública y privada	36.986	570.928	7.814	635.556	5.895	557.938	2.067	427.889	16.691	599.139	384	492.925	23.277	552.523
Nivel profesional y técnico	280.669	615.729	72.845	589.551	56.022	780.564	16.482	499.621	100.993	685.802	131.233	471.386	151.802	631.048
Apoyo admi- nistrativo	118.864	176.647	9.764	198.217	22.317	224.877	11.932	133.482	50.603	178.982	383	150.888	86.783	161.818
Total nivel técnico, profesional y administra- tivo	436.519	1363.304	90.423	1423.324	84.234	1563.379	30.481	1060.992	168.287	1463.923	898.233	1115.199	261.862	1345.389
Proporción de emplea- dos nivel profesional y técnico/ total ²	64%		81%		67%		54%		60%		15%		58%	

1. Incluye instituciones autónomas, semiautónomas y municipalidades.

2. No incluye al personal directivo.

Nota: no incluye venta en locales y prestación de servicios directos, agropecuarios, producción artesanal, mecánica, montaje, y ocupaciones no calificadas.

Fuente: Elaborado por Natalia Morales con base en la información de INEC, EHPM 2005.

Eficacia y eficiencia de la gestión pública¹¹

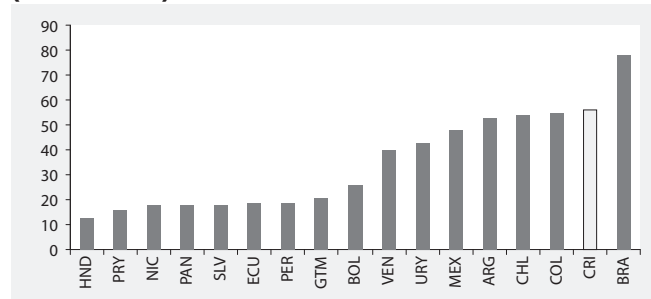
La segunda dimensión de análisis de la gestión pública costarricense considera su eficacia y eficiencia. Una administración pública eficaz es aquella capaz de cumplir las funciones básicas del Estado y es eficiente si la gestión optimiza el uso de los recursos (véase el anexo).

La gestión pública costarricense presenta una alta eficacia general si se la compara con la del resto de los países de América Latina. Diversos indicadores ubican a Costa Rica por encima del promedio regional en cuanto a la efectividad de sus instituciones de gobierno, sólo por debajo de Chile y Uruguay (gráfico 5.6).

Estos aspectos positivos permiten destacar los méritos de la gestión pública costarricense si se la observa dentro del contexto latinoamericano. Sin embargo, existe un desafío pendiente en esta materia, vinculado con la existencia de un Estado fuerte en términos de responsabilidades pero cada vez más débil en lo que respecta a sus capacidades. Como fue señalado en la sección sobre el contexto institucional de la gestión pública, el Estado en Costa Rica posee una presencia importante en la economía del país. Además, es un actor muy significativo en la prestación de los servicios de protección y seguridad social y servicios sociales. Con estas finalidades existe un vasto entramado de empresas públicas y agencias de protección de servicios que diferencian marcadamente al Estado costarricense de los estados del resto de los países de la región. Como resultado, la sociedad costarricense ha ido incrementando sus expectativas en relación con el Estado, lo que en los últimos años ha redundado en la sanción de diversas leyes que otorgan derechos de tutela estatal.

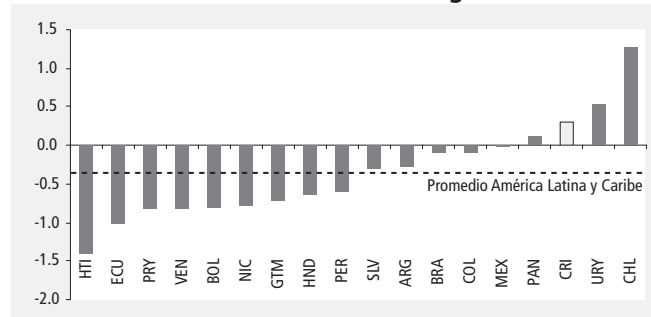
Este incremento en las responsabilidades estatales, sin embargo, no ha sido acompañado por un marco de capacidades que permita hacer frente a las mismas. En este sentido, tres factores inciden de manera transversal sobre toda la gestión de gobierno y plantean desafíos en materia de capacidades del Estado. En primer lugar, en los últimos 15 años el Estado costarricense ha presentado una situación fiscal moderadamente comprometida. En segundo lugar, el Estado comprende una estructura organizativa de más

Gráfico 5.5. Índice de competencias del servicio civil (escala 0-100)



Fuente: IDB, Civil Service in Latin America y Longo 2005.

Gráfico 5.6. Índice de efectividad del gobierno



Fuente: KKZ 2005.

de 350 instituciones públicas, lo cual no contribuye a una buena articulación entre el nivel central, el nivel descentralizado, las organizaciones autónomas y las instituciones mixtas del Estado. Por último, se desarrolla un proceso presupuestario caracterizado por una evidente diversidad y dispersión de procedimientos, una cierta estrechez fiscal, una alta rigidez del gasto público y un déficit de sentido estratégico en la asignación de los recursos.

Como consecuencia de estos factores, la efectividad del Estado se ha visto comprometida en algunos sectores condicionados por la falta de inversión (particularmente en infraestructura) y las dificultades para articular en forma efectiva los recursos organizativos y presupuestarios (sector social). A continuación se analizan en profundidad los factores transversales señalados.

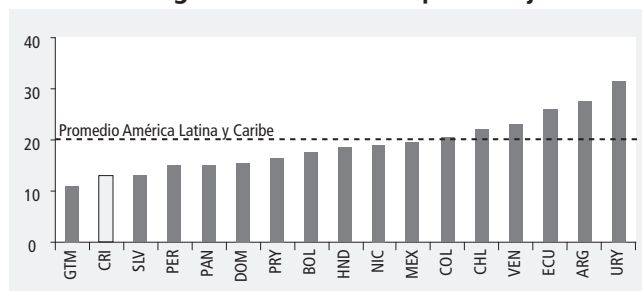
Desafío fiscal

Durante la década de 1990 y hasta la mitad del siguiente decenio (2005), Costa Rica se ha caracterizado por la recurrencia de escenarios de déficit fiscal y cuasi fiscal, impulsados por una baja carga tributaria y una alta rigidez en la composición y dinámica de decisión sobre el gasto público. En muchos casos esto ha traído como consecuencia diversos intentos por controlar los desbalances fiscales mediante la contención del gasto, lo que ha llevado a una progresiva disminución de la inversión pública en el país.

El balance fiscal y cuasi fiscal de los últimos años ha sido reiteradamente deficitario, particularmente en el gobierno central y en el Banco Central (BCCR). En el período 1992-2005 el déficit del sector público global promedió 3,2 puntos del PIB y mantuvo a lo largo de la mayor parte de la década una tendencia sostenida al alza, llegando en 2002 a un pico de 5,4% del PIB. El BCCR registró crónicas pérdidas operacionales desde 1992, que contribuyeron a un déficit cuasi fiscal promedio de 1,4% del PIB en ese mismo período (Documento de Diálogo de políticas, BID, 2006). En 2006 el déficit fiscal se situó en el nivel más bajo de los últimos 15 años (1% del PIB), producto del aumento en dos puntos porcentuales de la recaudación tributaria –se pasó de 12,5% a 14,5% del PIB entre 2004 y 2006– y de las políticas de contención del gasto.

La reducción del déficit por la vía de un “ahorro” en el sector público no financiero requirió en muchos casos la postergación de inversiones. Un análisis del comportamiento histórico del superávit primario y el déficit fiscal confirma que, en períodos en que se instrumentaron políticas fiscales restrictivas, la

Gráfico 5.7. Ingresos fiscales como porcentaje del PIB



Fuente: OCDE 2006.

inversión pública fue la que más se contrajo, en tanto que en períodos expansivos la reacción dio mayor impulso a los gastos corrientes que a los gastos de capital (Programa Estado de la Nación 2005 164).

Una de las principales causas del desbalance fiscal se vincula con la existencia de una insuficiente carga tributaria. Relativamente baja en Costa Rica, esta carga ha promediado el 13% del PIB en el período 2000-2004 y menos del 12% del PIB en los años noventa (gráfico 5.7). De acuerdo con estimaciones de Agosín y Machado (2005), si se consideran el ingreso per cápita y la distribución del ingreso (medida por el coeficiente de Gini), este porcentaje debería acercarse a los 21 puntos del PIB, lo cual muestra una brecha con los niveles actuales en torno a los 8 puntos del PIB.

Como fue mencionado al inicio de esta sección, un factor adicional que incide en el desafío fiscal del país se relaciona con el desfase entre la asignación de responsabilidades al Estado y su correlato en recursos genuinos para hacer frente a las mismas. En el período 1998-2002 se promulgaron 73 leyes para la ampliación, generación o resguardo de derechos tutelados por el Estado. Sin embargo, solamente el 29% de ellas asignaron o crearon fuentes de financiamiento para el cumplimiento de los mandatos establecidos (gráfico 5.8). Esta dinámica se vincula con una economía política del proceso presupuestario caracterizada por una extrema rigidez en la composición del gasto público, la falta de capacidades institucionales del Ejecutivo para definir una orientación estratégica del mismo y una multiplicidad de ámbitos de decisión en materia hacendaria, incluido el Poder Judicial a través de la Sala Constitucional.¹²

Los principales rubros que afectan la flexibilidad del presupuesto son aquellos que el Ministerio de Hacienda denomina “disparadores del gasto”: pensiones, salarios y pago de la deuda. Estos tres rubros dan cuenta de entre 70% y 80% de los egresos del gobierno central, sin contar con los gastos de destino específico constitucional y legalmente predefinidos. Quedan restringidas así las posibilidades fiscales de privilegiar gastos de inversión que puedan dinamizar la economía. (Gómez Fernández, A. y Quirós Álvarez F. 2005).

Como consecuencia de los crónicos desequilibrios fiscales del Estado, y ante la dificultad de aumentar significativamente la carga tributaria, las autoridades enfatizaron sobre el control presupuestario y, en particular, en la disciplina en el gasto público. Esto se hizo de manera directa e indirecta. En el primer caso, mediante el establecimiento de objetivos de contención del gasto para las instituciones públicas, como por ejemplo el Ministerio de Educación Pública, las instituciones proveedoras de servicios sociales (vivienda y asistencia social) y las principales empresas del Estado. En el segundo caso, mediante la obligación de invertir los excedentes del sector descentralizado en títulos del gobierno central.

En un intento de desarrollar mejores condiciones institucionales para el manejo estratégico del gasto público global, en 1982 se creó la Autoridad Presupuestaria (AP), presidida por el Ministro de Hacienda e integrada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el BCCR. Su principal función consiste en “formular las directrices de la política presupuestaria del sector público, incluso en los aspectos relativos a inversión,

endeudamiento y salarios”¹³ A su vez, mediante la ley 8.131 General de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, aprobada en 2002, se reforzó el control del Ministerio de Hacienda sobre la elaboración del presupuesto de las instituciones del gobierno central (Asamblea Legislativa de Costa Rica 1982, Asamblea Legislativa de Costa Rica 2002). Sin embargo, el ámbito de aplicación de la ley 8.131 en el tema presupuestario no cubre la totalidad del sector público, con lo cual pierde su carácter integrador de las finanzas públicas al existir distintas normas y tratamientos particulares (Gómez Fernández, A. y Quirós Álvarez F. 2005).

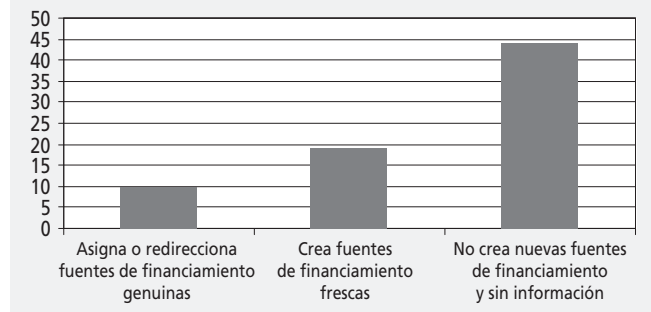
Las prioridades de la política pública sectorial son formalmente establecidas a partir de las directrices de la Autoridad Presupuestaria, que constituyen

una restricción genérica a los objetivos planteados en los planes anuales operativos que las instituciones públicas deben presentar. Adicionalmente, desde el Ministerio de Hacienda se introducen otras restricciones al gasto mediante el control del empleo público y el manejo de los desembolsos.¹⁴ Esta dinámica se ve facilitada por la vigencia de un sistema de “caja única”, a través del cual el Ministerio de Hacienda concentra los ingresos del gobierno central.

Pese a la creación de la Autoridad Presupuestaria, el Ejecutivo tiene en la práctica un limitado espacio de decisión en lo que respecta al presupuesto del gobierno central debido a la rigidez de este último. De acuerdo con la CGR, 97,2% del presupuesto de la República se concentra en servicios de la deuda, transferencias y servicios personales, quedando sólo un 2,8% para partidas de adquisición de bienes y servicios no personales, materiales, maquinaria y construcción (CGR, 2005: p. 68).

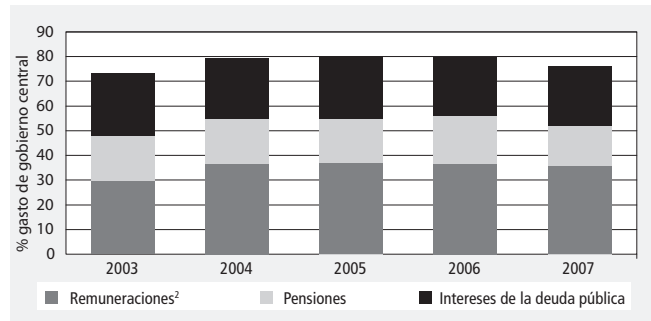
Desde el punto de vista de la eficacia de la gestión pública, de no alterarse la carga tributaria actual el Estado costarricense enfrentará la siguiente disyuntiva: preservar la disciplina fiscal

Gráfico 5.8. Fuentes de financiamiento de leyes que amplían derechos (% total de leyes que amplían derechos 1998-2002)



Fuente: Reprocesamiento de la información presentada por Programa Estado de la Nación 2003.

Gráfico 5.9. Disparadores del gasto incluidos en el proyecto enviado por el Ejecutivo (participación respecto del total del gasto del gobierno central), 2003-2007¹



1. Datos excluyen montos por concepto de amortización.

2. Incluye cargas sociales.

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, varios años.

para mantener la estabilidad macroeconómica o atender los mandatos de provisión de bienes y servicios demandados por la población y previstos por la Constitución Política y las leyes.

Estructura organizativa del Estado

Otro de los desafíos de la gestión pública costarricense guarda relación con el incremento de la estructura organizativa del Estado y su déficit de sentido estratégico. Existe una creciente atomización de la acción pública debido a tendencias recientes al crecimiento institucional del Estado y a una modernización que ha sido débil, parcial e intermitente, lo que agrega costos de coordinación y provoca un debilitamiento del Poder Ejecutivo.

El sector público costarricense está compuesto por más de 350 instituciones. Esto incluye los poderes constitucionales, las empresas públicas, los entes públicos corporativos no estatales, las fundaciones de iniciativa pública y los entes públicos menores y centros de costos que no constituyen agencias como tales. La fragmentación organizacional dificulta la definición de un posicionamiento estratégico de la acción estatal, incluida la propia visión macroeconómica y financiera del Estado (Castro M. E. 2005). Esta situación se hace visible en algunos sectores que, como el social, cuentan con un complejo entramado de instituciones sin una visión común sobre los objetivos estratégicos.

El Estado costarricense se caracteriza por cierta rigidez a la hora de adaptar su estructura orgánica a nuevas funciones y carece de una “tipología organizativa”. Cada ente ha sido diseñado y estructurado en forma casuística, sin responder a un patrón definido (Saborío 2001). Entre 1990 y 2004, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó la creación de 106 nuevas entidades públicas, lo cual equivale a un aumento en el número de organizaciones del Estado de un 40% respecto de 1990. Este crecimiento institucional supera lo observado durante los 20 años de mayor expansión del Estado, entre 1960 y 1979.

El crecimiento institucional de los últimos 15 años es cualitativamente diferente al de períodos anteriores (véase el cuadro 5.5). Mientras que en los años sesenta y setenta el énfasis fue puesto en la creación o reforma de instituciones del sector descentralizado para la prestación de bienes y servicios públicos, en la actualidad prima la búsqueda de “atajos” para la ejecución de políticas por parte del gobierno central, a fin de contar con una mayor flexibilidad administrativa y presupuestaria de la que tienen las instituciones públicas. Así, han proliferado las figuras de órganos adscritos a ministerios, entes públicos no estatales y entidades con personalidad jurídica instrumental (Programa Estado de la Nación 2004).¹⁵ De las 23 entidades creadas entre 2000 y 2004, 15 responden a órganos adscritos orientados más a desagregar competencias del gobierno central que a asumir nuevas competencias y funciones. En total, en 2004 había 136 órganos adscritos y entidades públicas particulares que funcionan con algún tipo de relación con el Poder Ejecutivo (presidente y ministerios).¹⁶ En resumen, el estilo de crecimiento institucional dominante en los últimos años se caracterizó por la creación de entidades con competencias específicas y adscritas al gobierno

central, el sector del Estado con mayores restricciones fiscales y que representa una parte minoritaria del gasto público. En contraste, el sector de instituciones descentralizadas se ha mantenido mayormente estable. La consecuencia de este proceso es la ausencia de una coherencia estratégica y una mayor atomización y dispersión de la gestión pública a cargo del Poder Ejecutivo.

Cuadro 5.5. Número de entidades públicas por fecha de creación según naturaleza jurídica

Naturaleza jurídica	Hasta 1990	1990-1999	2000-2004	Total
Poderes	5	1	0	6
Gobierno central	16	3	0	19
Empresas públicas	7	11	2	20
Sector descentralizado institucional y territorial	135	12	3	150
Entidades públicas no estatales	27	10	1	38
Órganos adscritos	58	30	15	103
Entidades públicas "particulares"	13	16	2	31
Total	261	83	23	367

Fuente: Estado de la Nación 2005.

El crecimiento institucional desordenado del Estado ha sido potenciado por procesos de modernización intermitentes y focalizados (Chong y López-de-Silanes 2005). Los esfuerzos de reforma institucional más exitosos han estado centrados en tres áreas: el Poder Judicial,¹⁷ el sector externo¹⁸ y el sector financiero,¹⁹ los dos últimos asociados al modelo de desarrollo adoptado por el país luego de la crisis económica de 1980-1982. La expansión de la institucionalidad pública asociada a una mayor apertura económica es una tendencia que Costa Rica comparte con otras democracias políticas (Adsera y Boix 2002).

Por otra parte, ha existido un intento fallido de modernización institucional, en el sector de infraestructura vial,²⁰ y un proceso inconcluso de reforma institucional en el sector salud, ambos iniciados hacia finales de la década de 1990 (Programa Estado de la Nación 2003 y 2004). El resto del sector público ha sido afectado por la creación de múltiples entidades, como fue señalado, pero ello no ha estado ligado al fortalecimiento de sus competencias o de su base presupuestaria.²¹

En contraste con los enclaves de modernización institucional, la mayor parte del sector público experimentó un estancamiento o un retroceso en sus capacidades institucionales. Se destaca en este sentido el debilitamiento en la institucionalidad de apoyo y promoción de sectores productivos tradicionales en el sector agropecuario e industrial. Esto no ocurrió por la vía del cierre de instituciones: las entidades que operaban en 1980 lo hacían también en diciembre de 2003. Sin embargo, cuando se examina la evolución en el mediano plazo de los recursos disponibles por parte de las instituciones públicas clave en la promoción de los sectores agropecuario e industrial, se observa una caída o, en el mejor de los casos, un estancamiento. En efecto, en

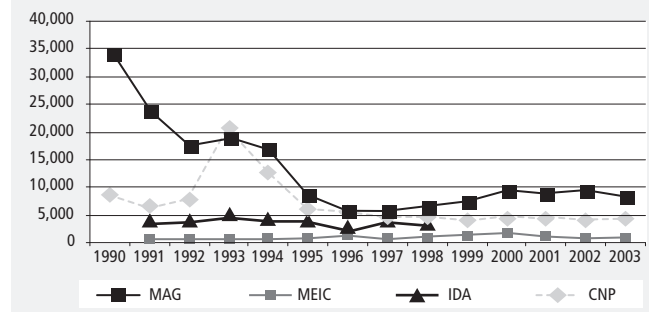
1993, los recursos del Consejo Nacional de Producción (CNP) eran menos de una tercera parte de los que disponía en 1990; el MAG, pese a contar con más órganos adscritos, tuvo una leve declinación en sus presupuestos (en términos reales) a lo largo del período –con excepción de los años 1993 y 1994–; por su parte, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) mantuvo su bajo nivel presupuestario (gráfico 5.10).²² Esta situación no fue privativa a las instituciones de promoción y apoyo productivo: una situación similar de reducción de los recursos reales, pese a la proliferación de entidades, puede ser observada en el sector de protección y gestión ambiental.²³

Finalmente, existen sectores institucionales que disponen en la actualidad de los mismos o mayores recursos de operación que 10 años atrás –pese a haber sido afectados en los dos últimos años por las medidas de contención del gasto–, pero que no han experimentado procesos de modernización organizativa y funcional. En este grupo se destacan el Ministerio de Educación Pública, que emplea casi a la mitad de las personas que trabajan para el gobierno central (Iaes y Hofmeister 2005), las instituciones proveedoras de servicios sociales de vivienda y asistencia social y las principales empresas del Estado costarricense, como Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y el ICE.

Proceso presupuestario

La Constitución Política de 1949 estableció dos procedimientos para la aprobación de los presupuestos públicos. Por una parte, el presupuesto del gobierno central (poderes del Estado, ministerio, dependencias y órganos adscritos) requiere de aprobación legislativa y el Ejecutivo carece de poder de veto sobre la ley que apruebe el congreso, lo que constituye un mecanismo de fuerte control político del Ejecutivo. Incluidos los intereses sobre el pago de la deuda pública, el gasto del gobierno central ha oscilado entre el 15,4% (año 2000) y el 17,7% (año 2003) del PIB en los últimos seis años.²⁴ Esto significa que el Poder Ejecutivo decide de manera directa sobre aproximadamente una cuarta parte del gasto público global (entre 10% y 11% del PIB), una vez que se resta el pago de los intereses (de alrededor de tres o cuatro puntos porcentuales del PIB) y el punto adicional que representa el gasto de los otros poderes del Estado. Estas proporciones no han variado significativamente en las

Gráfico 5.10. Presupuestos reales de instituciones clave de promoción y apoyo de sectores productivos tradicionales, 1990-2003 (en miles de colones de 1995)



MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería; MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio; IDA: Instituto de Desarrollo Agrario; CNP: Consejo Nacional de Producción. Nota: la información del IDA no está disponible a partir de 1999. Fuente: Programa Estado de la Nación 2004.

últimas décadas.

Por otra parte, la aprobación legislativa de los presupuestos no rige para el régimen municipal ni para el sector descentralizado de instituciones autónomas. La Constitución Política otorga a estas áreas “independencia administrativa” respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo e indica que, en materia de gobierno, sólo “están sujetas a la ley” (artículo 188). Este sector representa más de la mitad del gasto público: 20 de los 36 puntos porcentuales del PIB que insume el gasto público total corresponden a las entidades autónomas del Estado. Estas instituciones tienen sus propias fuentes de ingresos, independientes de los impuestos que recolecta el gobierno central, pues se financian por medio de las tarifas que cobran al público por la prestación de sus servicios. El sector descentralizado tiene una posición dominante en los mercados financieros, de producción de energía eléctrica y de agua potable, y monopólica en las áreas de seguros, refinación de combustibles, telecomunicaciones y producción de licores. Asimismo, seis instituciones descentralizadas suman en conjunto más del 80% del gasto total del sector descentralizado: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el Banco de Costa Rica (BCR). Juntas, estas instituciones tienen un peso presupuestario similar al del gobierno central.

A diferencia del gobierno central, los presupuestos de las instituciones del sector descentralizado, las empresas públicas y el régimen municipal no requieren de aprobación legislativa²⁵ sino que son aprobados directamente por la Contraloría General de la República. De este modo, la mayor proporción del gasto público está fuera del control directo de los poderes Legislativo y Ejecutivo.²⁶ El Ejecutivo influye sobre el volumen y las decisiones de asignación del gasto del sector descentralizado mediante las directrices del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, debido a la autonomía constitucional, la ejecución presupuestaria de la mayor parte del gasto público implica constantes negociaciones, no exentas de eventuales fricciones, entre el Poder Ejecutivo y las autoridades institucionales correspondientes. En tal sentido, Costa Rica es una adaptación de lo que Bruce Ackerman denomina “nueva separación de poderes”, refiriéndose de ese modo a un régimen en el cual la Constitución le otorga responsabilidades políticas y garantiza su independencia a instituciones de control que sirven como contrapesos a los poderes Ejecutivo y Legislativo (Ackerman 2000). En este caso, en rigor, esta separación no refiere sólo al control sino a la prestación de servicios públicos. Lehoucq (véase el capítulo VII) atribuye el desempeño exitoso del país en la segunda mitad del siglo XX a este arreglo institucional, que delega importantes responsabilidades de política pública en una burocracia independiente.

Las características mencionadas hasta aquí dan cuenta de un proceso presupuestario altamente difuso que promueve diversas arenas de negociación sobre el gasto público. Cuando los constituyentes le otorgaron autonomía a las instituciones descentralizadas y dejaron la aprobación formal de sus procesos presupuestarios en manos de la CGR, lo hicieron pensando

que estos no estuvieran atados a ciclos políticos cambiantes sino, más bien, a una toma de decisiones que siguiera criterios técnicos. La idea original era que la influencia política quedara reservada para el proceso de aprobación legislativa. Pero esto no eliminó la intervención de la política, sino que la trasladó de locus, fortaleciendo así la importancia de los actores institucionales y de las estructuras de mercado sectoriales.

La clave del proceso político en este caso se encuentra primordialmente en las etapas de formulación y ejecución del gasto en cada entidad descentralizada, en especial en la interacción de los actores intrainstitucionales, de éstos con contratistas y proveedores y la influencia del Poder Ejecutivo; en segundo lugar, debe prestarse atención a la relación entre cada entidad y la CGR, que se convierte en una arena para dirimir conflictos no resueltos en la fase anterior. Este procedimiento abarca procesos políticos sumamente dispersos en materia de formulación y ejecución presupuestaria, que se combinan con un fuerte control centralizado de su legalidad. Cabe reiterar que por medio de este procedimiento se ejecuta la mayor parte de la inversión y el gasto público del país.

Una diferencia fundamental entre ambos procedimientos presupuestarios consiste en que el correspondiente a las entidades descentralizadas les garantiza a estas su presupuesto y sus niveles de inversión independientemente del apoyo del gobierno o de los partidos. Es decir, mientras que una entidad cumpla con los lineamientos presupuestarios de la AP, que fija topes de gasto, ningún actor puede reducirlo o modificarlo. La formulación, aprobación y ejecución del presupuesto es una prerrogativa exclusiva de la institución y la CGR, mientras que en la negociación en la Asamblea Legislativa sobre el presupuesto del gobierno central participan múltiples actores.

Como fue comentado anteriormente, el margen de maniobra del Ejecutivo es estrecho si se considera que históricamente, a diferencia del sector descentralizado, el gobierno central ha operado con un déficit financiero que en los últimos años ha oscilado entre el 2% y el 4% del PIB, y su gasto se sufraga por medio de una carga tributaria baja (Agosin 2002).²⁷ A esto se suma que el gasto corriente, los desembolsos específicos y el pago de la deuda dejan apenas un 1% del PIB de inversión discrecional para el Poder Ejecutivo, todo lo cual da cuenta de la rigidez constitutiva del gasto público costarricense.

En los últimos dos proyectos de presupuesto enviados por el Ministerio de Hacienda se incluyen referencias más específicas a los montos y rubros que por obligación legal el presupuesto debe atender por encima de las remuneraciones, pensiones e intereses. Como se puede apreciar en la tabla elaborada a estos efectos, si se incluyen las entidades que por ley requieren recursos del presupuesto, los ingresos son claramente insuficientes (véase el cuadro 5.6).

Cuadro 5.6. Ingresos y gastos totales (en millones de colones corrientes)

	2006	2007
Ingresos corrientes	1.473.752,4	1.869.002,7
Ingresos tributarios	1.411.244,0	1.802.433,2
Ingresos no tributarios	9.658,7	9.120,2
Otros	52.849,7	57.449,3
Gastos totales	2.762.421,5	2.931.218,1
Obligaciones y destinos específicos	2.668.116,0	2.806.165,8
Obligaciones ineludibles	1.953.387,8	1.877.628,9
CCSS ^{1,2}	45.223,2	43.379,6
Indemnizaciones ^{1,3}	1.749,7	4.503,4
Pensiones	288.761,3	326.426,2
Remuneraciones ¹	166.423,8	236.621,9
Amortización interna y externa	982.735,4	767.102,8
Intereses	468.494,4	499.595,0
Internos	381.317,9	98.917,1
Externos	87.176,5	400.677,9
Destinos específicos constitucionales y legales	714.728,1	928.536,9
Otros gastos	94.305,5	125.052,2

1. No incluyen las cifras del Poder Judicial ni del Ministerio de Educación.

2. Incluye cargas sociales y cuotas de trabajadores independientes, convenios especiales, centros penitenciarios, etc.

3. No incluye cifras de pensiones.

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, varios años.

A la rigidez señalada en materia de composición del gasto se suma, además, un escasa articulación estratégica del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). De hecho, en el período 2003-2006 la CGR no pudo certificar el cumplimiento de esta disposición legal. Debido a esta falta de flexibilidad del presupuesto del gobierno central, los ministros tienen un estrecho margen para indicar sus prioridades, y cuando lo hacen, no hay garantía (aunque sí la obligación legal por lo dispuesto en la ley 8.131) de que estas prioridades respondan al PND ni a la legislación que establece mandatos de gasto.

En sus últimos cinco informes anuales, la CGR ha señalado la incompatibilidad de las clasificaciones en las leyes de presupuesto nacional y aquellas del PND, de manera tal que al órgano contralor se le hace imposible evaluar si el impacto del gasto responde a los objetivos del PND (CGR 2005). En 2002 se integró una comisión compuesta por funcionarios de MI-DEPLAN, la CGR y Hacienda para resolver esta discrepancia, de forma tal que por medio del presupuesto nacional se pueda verificar el cumplimiento o avance del PND. Esta Comisión ha funcionado de manera intermitente y aún no se han obtenido resultados perceptibles.

Por otra parte, hasta la fecha no existe un programa nacional de inversión pública que armonice las inversiones que realizan las entidades públicas del Estado en su conjunto. Formular un programa común de inversiones es una de las prioridades planteadas por la actual administración. En este sentido, cabe destacar que el PND formulado para el período 2007-2010 representa un primer y valioso intento por incorporar indicadores, previsiones presupuestarias y contratos con la ciudadanía sobre los objetivos a cumplir. El Presidente de la República de

Costa Rica y los ministros rectores de cada sector suscribieron para este período 15 Contratos con la Ciudadanía. Estos contratos, según ha expresado el gobierno costarricense, son “compromisos políticos integrados por un conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del gobierno y no requieren de reformas legales (...) Son, por tanto, las acciones que el gobierno se compromete inequívocamente a realizar” (www.mideplan.go.cr).

No obstante este compromiso, el diseño del PND y los contratos enfrentan obstáculos que han sido persistentes en el tiempo. En primer lugar, para los ministros rectores constituye un reto la coordinación entre instituciones que normalmente no se comunican. En este sentido, el caso del Ministerio de Salud es representativo de un órgano rector que debe coordinar el accionar de instituciones de gran peso presupuestario y capacidades propias, como la Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados. En segundo término, las metas numéricas han sido sugeridas por los mismos responsables encargados de ejecutarlas, y serán también ellos quienes deban evaluarlas. En algunos casos, además, no hay claridad acerca de los criterios a los que responden esas metas. A modo ilustrativo, puede citarse el caso de la cobertura de la PEA por seguro de salud en 2005, que era del 61,01%, un porcentaje superior a la meta fijada por el contrato ciudadano. Por último, como el mismo MIDEPLAN lo reconoce, este ministerio y los anteriores PND han ido perdiendo la capacidad de orientación del conjunto (MIDEPLAN 2007).

En materia de evaluación de los resultados de la gestión pública, cabe indicar que en Costa Rica existen instancias a las que formalmente compete dicha evaluación. El Ministerio de Planificación y Política Económica tiene la responsabilidad de elaborar, dar seguimiento y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo. Inicialmente ello se hizo por medio del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), creado en 1994 por Decreto Ejecutivo 23323-PLAN,²⁸ y posteriormente por disposición de la ley 8.131 de Administración Financiera de la República y presupuestos públicos (2002). Otras instancias tienen obligaciones específicas sobre los fondos asignados, como el Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (FODESAF), que administra cerca de US\$120 millones anuales.

El SINE procuró fortalecer la capacidad gerencial del sector público por medio de tres iniciativas: 1) la generación de información adecuada, que permita orientar los recursos a la prestación oportuna y eficiente del servicio público de manera de garantizar un desarrollo sostenible en lo económico, lo social y lo ambiental, en el corto, mediano y largo plazo; 2) la medición y promoción de la calidad y oportunidad de los resultados de la gestión de la administración pública, y 3) el análisis de la eficiencia y eficacia de la Administración en la formulación y ejecución de planes, políticas, programas y proyectos, con el propósito de incrementar la probabilidad de éxito en los resultados.

Sin embargo, el SINE se encuentra suspendido²⁹ (su publicación más reciente data de 2004) y ha sido reemplazado en lo esencial por las obligaciones que estipula la ley 8.131. De conformidad con esta ley, cada año MIDEPLAN elabora un balance de cumplimiento de la gestión presupuestaria denominado “Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo”. Al igual

que ocurría con el SINE, esta evaluación depende de los objetivos y la información que definen y proporcionan los propios entes evaluados. Carece, además, de una metodología para la estimación de los impactos de la gestión institucional, pese a los requerimientos legales que vinculan el gasto público con planes operativos sectoriales e institucionales. Asimismo, el conjunto de inversiones que contempla el Plan Nacional de Desarrollo no constituye un Plan de Inversiones articulado, completo y coherente con las reales posibilidades fiscales. Esto último no sólo tiene que ver con la ausencia de procedimientos estandarizados de formulación y evaluación de proyectos, sino con el hecho de que el PND no está enmarcado dentro de un plan macrofiscal de mediano plazo que asegure razonablemente su viabilidad fiscal (Shack 2005).

Por otra parte, los propios planes nacionales de desarrollo plantean una profusión de metas sin priorizar objetivos estratégicos, lo que hace difícil que los resultados de la evaluación sean tomados en cuenta por parte de la alta administración del Estado a la hora de tomar decisiones. Para el año 2004 hubo 516 metas de producción y 1.086 metas de gestión. El PND 2006-2010 procuró modificar esta situación al centrarse en un menor número de objetivos y acciones estratégicas y asignarle indicadores de resultado y costos (MIDEPLAN 2007), pero es temprano aún para valorar su incidencia concreta en la evaluación de los resultados de la gestión.

A modo de conclusión, puede afirmarse que, en la medida en que se desarrolle un horizonte plurianual para el manejo macroeconómico, del que se deriven las políticas de largo plazo, y este manejo se articule con el PND, la asignación de recursos se beneficiaría de un marco estratégico de objetivos y metas medibles, lo cual contribuiría a un mayor y mejor impacto del gasto público (Castro, M. E. 2005).

Rendición de cuentas

Los cambios ocurridos en el sistema político a lo largo de los últimos 20 años produjeron una serie de inesperados efectos institucionales y sociales. En primer lugar, la expansión de los derechos y garantías y el activismo de las nuevas agencias para el control de la acción pública fortalecieron las instancias de responsabilización ante los ciudadanos y a estas agencias vis-a-vis las entidades a cargo de la definición y ejecución de políticas. No obstante, más entidades de control y tutela multiplicaron las posibilidades de veto en la administración pública, dado que el acceso a las agencias de control horizontal aumentó la capacidad para bloquear, revertir o al menos amenazar la decisión de una autoridad pública.³⁰ En segundo lugar, los poderes informales del Ejecutivo se vieron fuertemente recortados, sobre todo debido al control de constitucionalidad ejercido por la Sala IV. Prácticas por medio de las cuales el Ejecutivo compensaba sus débiles atribuciones constitucionales y legales fueron eliminadas a raíz de sentencias de la jurisdicción constitucional.³¹ Como resultado de que resulta más expedito impugnar judicial o administrativamente una decisión pública que procurar una mayoría legislativa, perdieron

importancia los foros políticos y ganaron espacio los entes con capacidad legal para modificar cualquier decisión (o inacción) del Legislativo³² y del Ejecutivo.³³

En los últimos 20 años también hubo en Costa Rica un intenso proceso de promulgación de nuevos derechos y obligaciones. Esto expandió significativamente los mandatos constitucionales y legales sobre los cuales las autoridades políticas e institucionales, así como los funcionarios públicos, deben rendir cuentas. En efecto, en este período tuvo lugar una importante ampliación de los derechos políticos, civiles, sociales y ambientales por medio de la aprobación de reformas constitucionales, ratificación de tratados internacionales y de leyes ordinarias por parte de la Asamblea Legislativa. Como consecuencia de esto, se amplió el conjunto de obligaciones del Estado hacia la población, sea en la forma de prestación de nuevos servicios, acceso a información o trato al usuario. Hoy existen numerosos controles de la acción estatal, que facilitan el escrutinio público y la fiscalización de la legalidad de esta acción gubernamental, y permiten remediar daños individuales o colectivos producto de la acción (o inacción) pública. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas instancias velan por el cumplimiento de derechos ciudadanos y obligaciones del Estado para con estos, sin contar con la capacidad de evaluar políticas y/o servicios. La combinación de múltiples controles sin sistemas de evaluación y el debilitamiento de las bases fiscales de la acción pública han creado un notorio problema estructural de gestión.

Responsabilización horizontal

La expansión de los derechos y obligaciones fue decisivamente respaldada por la creación o fortalecimiento de múltiples agencias estatales especializadas en la aplicación de los mencionados derechos. Mientras que entre 1949 y mediados de 1980 la Contraloría General de la República concentró de manera casi absoluta las funciones de control de la acción pública, en los últimos 20 años se ha creado una importante red de agencias de control (*accountability* horizontal), cuyas competencias constitucionales, políticas, legales y administrativas les otorgan capacidades de fiscalización sobre distintas áreas de la acción de gobierno.³⁴ Esta dinámica fue acompañada por el fortalecimiento de las competencias de la CGR³⁵ (cuadro 5.7).

El planteo de consultas, denuncias o quejas ante estas entidades está ampliamente difundido.³⁶ La pieza clave de esta red fue el establecimiento de la Sala Constitucional, que creó un mecanismo de fácil acceso para el público general en sus reclamos de cumplimiento de los derechos constitucionales.³⁷ La creación de la Sala IV fue parte de un proceso más amplio de modernización del sistema legal y, en particular, del Poder Judicial³⁸ (véase el capítulo IV).

Aunque esta tendencia a crear entidades de responsabilización horizontal es común a otros países de América Latina, el caso costarricense es singular en tres sentidos. En primer lugar, estas agencias tutelan derechos que han sido definidos como directamente exigibles y no puramente programáticos (véase el capítulo IV), lo que crea obligaciones adicionales y tangibles tanto sobre la administración activa como sobre estas agencias de control. En segundo lugar, las agencias de control fueron provistas de competencias y capacidades inusualmente

Cuadro 5.7. Instituciones de responsabilización horizontal en Costa Rica

	Área	Fundación	Año	Acceso directo ^a
SNE / ARESEP	Tarifas de servicios públicos	Ley 77	1928	Sí
CGR	Legalidad del gasto público	Ley 1.252	1950	Sí
PGR	Legalidad de los actos públicos	Ley 3.848	1964	No
Sala IV	Control de constitucionalidad	Ley 7.128	1989	Sí
DHR	Defensa de los habitantes	Ley 7.319	1993	Sí
Contralorías de servicio	Calidad de los servicios públicos	Decreto 2.251	1993	Sí
CNC	Antimonopolios	Ley 7.472	1995	Sí
CDC	Defensa del consumidor	Ley 7.472	1995	Sí
TAA	Quejas ambientales	Ley 7.554	1995	Sí
SETENA	Efectos sobre ambiente	Ley 7.554	1995	Sí
SUGEf	Supervisión prudencial del sistema bancario	Ley 7.558	1995	No
SUPEN	Fondos de pensiones	Ley 7523	1995	No
SUGEVAL	Supervisión del mercado de valores	Ley 7732	1997	No
Auditoría de Salud Pública	Servicios de salud pública	Ley 8239	2002	ND

a. Acceso directo: cualquier persona puede presentar una queja o denuncia sin trámite anterior.
Fuente: Villarreal 2004, cuadros 1 y 2; Alfaro 2004.

fuertes en comparación con sus correlatos regionales. Uno de los resultados prácticos de estos cambios fue, como se verá, la alteración de las relaciones entre la administración y los órganos de control, así como entre esta administración y la población en general, dotada ahora de mecanismos para exigir derechos y fiscalizar la acción pública. Finalmente, se trata de una red de instituciones de fácil acceso y difundido uso ciudadano. En Costa Rica, el número de planteos ante la Sala Constitucional es, en promedio, unas 20 veces superior al de los demás países centroamericanos (Programa Estado de la Nación 2003) (cuadro 5.8).

Derechos de información

La protección constitucional al derecho de información, pese a ser eficaz, es insuficiente para garantizar la transparencia en la gestión ordinaria del Estado, pues no existe un desarrollo de legislación que regule la actuación de la administración pública. En este sentido, el principal desafío es el desarrollo de la legislación específica en materia de derechos de información.

El derecho de información está constitucionalmente garantizado en Costa Rica tanto en lo concerniente al derecho de petición (artículos 27 y 30) como a la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas (artículo 11).³⁹ La Defensoría de los Habitantes ha extendido sus funciones e incluido la protección del derecho de información, que en los últimos años ha constituido el principal tema de las consultas y quejas ciudadanas planteadas ante este órgano (Defensoría de los Habitantes de la República 2005). Los actos administrativos son publicitados y pueden encontrarse en el diario La Gaceta (www.lagaceta.go.cr).

Cuadro 5.8. Uso ciudadano de entidades seleccionadas de control horizontal, 2001-2003

Institución	2001	2002	2003	Promedio 2001-2003	Nivel de empleo	Unidad de medida
Sala Constitucional	12.751	13.431	13.302	13.161	321	Por 100.000 habitantes
Defensoría de los Habitantes	17.612	22.203	24.385	21.400	523	por 100.000 habitantes
Contraloría General de la República						
Demandas de la Asamblea Legislativa	251	248	425	308	5	por diputado
Denuncias ciudadanas	128	125	122	125	3	por 100.000 habitantes
Tribunal Administrativo Ambiental	227	199	227	218	5	por 100.000 habitantes
Tribunal Supremo de Elecciones						
Amparo electoral	115	100	20	78	3	por 100.000 electores
Contralorías de Servicio						
Contraloría de la CCSS			90.409	90.409	9.041	por 100.000 asegurados al REM
Población de Costa Rica (en miles)	4.008	4.089	4.170	4.089		

Fuente: Sala Constitucional: Memoria del Poder Judicial 2001-2003. Incluye habeas corpus, recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y consultas de constitucionalidad.
Defensoría de los Habitantes: informes de labores 2001-2003. Incluye consultas y denuncias.
Contraloría de CCSS: Villarreal 2004. Incluye todo tipo de demandas solicitadas por la Asamblea Legislativa por denuncias o información.
Las demás fuentes: Informes sobre el Estado de la Nación.
Nota: Para el cálculo de habitantes se utiliza la serie de población incluida en la última fila.
Para el cálculo de los asegurados se utiliza la cantidad de afiliados al REM.
Para el cálculo de los electores se utiliza el padrón electoral vigente en 2002 (2.279.036).

Sin embargo, el derecho de información se encuentra insuficientemente regulado en Costa Rica. No existe una legislación específica sobre el tema (Programa Estado de la Nación 2003). La ley 6.227 General de la Administración Pública, de 1978, establece la obligación de la administración pública de responder a una petición ciudadana en un plazo no mayor a 10 días. Pero no define estándares de lo que constituye una respuesta veraz y transparente, tema que debe ser planteado ante la Sala Constitucional.

Elaboración y ejecución transparente del presupuesto público

La elaboración y ejecución del presupuesto público constituye la médula de la gestión pública. En una democracia, este presupuesto debe, por tanto, estar sujeto a los principios de publicidad, transparencia y debido proceso (véase el anexo para más detalle).

El acceso a la información en lo referente a la deliberación y ejecución presupuestaria está constitucionalmente garantizado y, en la práctica, los procedimientos formales o informales a nivel legislativo y de la Contraloría General de la República también favorecen este acceso. El principal desafío surge de la imposibilidad de evaluar los resultados sustantivos de la ejecución presupuestaria debido a la inexistencia de sistemas de evaluación. Asimismo, cabe mencionar que en Costa Rica no es frecuente la intervención de ONG u otros grupos de ciu-

dadanos durante los debates presupuestarios, nacionales o locales. Esta realidad ha sido señalada como uno de los principales retos en el caso de Costa Rica en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2006. Sin embargo, no existen en realidad impedimentos legales para la intervención de la sociedad civil (la única barrera existente, ya abolida, era el carácter secreto que tenían las sesiones de los concejos municipales dedicadas a la aprobación del presupuesto).

La ley 8.131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos introdujo profundos cambios en lo concerniente a la transparencia y claridad de los presupuestos. En tal sentido, cabe destacar que el artículo 5 de esta ley estipula los principios de publicidad⁴⁰ y de programación.⁴¹ Su inclusión ha transparentado el proceso de aprobación de los presupuestos del gobierno central, que en décadas anteriores estaba bajo el control estricto del Poder Ejecutivo y la facción oficialista en la Asamblea Legislativa (Programa Estado de la Nación 2001).

Por otra parte, el quiebre del sistema bipartidista y la emergencia de gobiernos divididos durante la última década han abierto la posibilidad de deliberación legislativa en materia presupuestaria. Hasta entonces, el dominio que el partido en el gobierno ejercía sobre la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa y la subcomisión que específicamente conocía el proyecto presentado por el Ejecutivo le otorgaba al oficialismo de turno un control pleno en esta materia y desincentivaba la transparencia del proceso. En la actualidad, tanto la comisión como la subcomisión tienen una composición multipartidaria y, sumado esto a la creación de la comisión legislativa sobre ingresos y gasto público, el resultado es la posibilidad de un mayor escrutinio público sobre la deliberación y ejecución presupuestaria. Desde un punto de vista comparativo, este es un aspecto destacable de la experiencia costarricense en relación con lo que ocurre en otros países de América Latina (Villarreal, Cordero et al. 2003; Pérez 2005). En cambio, no puede decirse lo mismo en el caso de los presupuestos del resto del sector público, cuya aprobación constituye un ejercicio técnico y administrativo entre la CGR y las entidades respectivas.

En cuanto a los órganos de control, éstos reciben información puntual y confiable por parte de las entidades del sector público sobre su ejecución presupuestaria en lo que corresponde a la liquidación de sus gastos. El principal incentivo para esta disciplina institucional es la exigencia del artículo 181 constitucional, que estipula la competencia de hacer un seguimiento ex ante de todo gasto público, lo que a los órganos de control les permite, además, sancionar la entrega tardía o incompleta de información. Pero este seguimiento ex ante ha generado consecuencias no previstas, como por ejemplo procesos lentos de ejecución presupuestaria, dilución de las responsabilidades de la administración activa y la asunción derivada de responsabilidades de coadministración por parte de la CGR. Ni la CGR ni MIDEPLAN, sin embargo, reciben información puntual y confiable sobre el cumplimiento de los objetivos de la gestión presupuestaria, lo que impide el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 52 y 56 de la ley 8.131. Estos artículos establecen los términos y responsabilidades de ambas instituciones en la evaluación de los resultados de la gestión presupuestaria.⁴²

En Costa Rica, los ciudadanos pueden conocer en forma puntual y confiable la ejecución presupuestaria. La información agregada sobre las liquidaciones presupuestarias de las instituciones se encuentra en línea en el sitio web de la CGR (www.cgr.go.cr) y la información desagregada está disponible para consulta pública. El acceso a esta información cuenta con protección constitucional, mediante normas y jurisprudencia. Sin embargo, este acceso a la información presupuestaria no se extiende a la posibilidad de conocer los resultados sustantivos de la gestión. Cabe señalar aquí que, pese a la obligación legal en este sentido, una parte importante de las instituciones públicas no presentan sus memorias a la Asamblea Legislativa, aunque ha habido avances en esta materia en los últimos años (Programa Estado de la Nación 2002, Programa Estado de la Nación 2003). Por otra parte, no existen estándares o requisitos formales que las memorias institucionales deban cumplir, por lo que se dificulta la agregación y comparación de la información.

Por último, puede señalarse que dado que menos del 40% de los gastos del sector público están sujetos al escrutinio parlamentario, una porción importante del gasto público (incluyendo un porcentaje mayoritario de la inversión) queda fuera del alcance del debate político. Esta realidad tiene consecuencias en muchos casos positivas para asegurar el funcionamiento del sector de prestación de servicios. No obstante, en otros casos esta dinámica compromete los márgenes de gobernabilidad fiscal (Gómez Fernández, A. y Quirós Álvarez F. 2005).

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo examinó la gestión pública en Costa Rica a partir de tres dimensiones: administración pública profesional; eficacia y eficiencia de la gestión pública, y rendición de cuentas. Una lectura transversal de los principales obstáculos en cada una de estas dimensiones mencionadas identificó limitaciones estructurales para una gestión pública eficiente y eficaz que conviene destacar:

- Desde el punto de vista político, en las últimas dos décadas se produjo una fuerte ampliación de la base de derechos y obligaciones reconocidas y tuteladas por el Estado y el desarrollo de múltiples mecanismos de control sobre la acción pública, sin el correlativo fortalecimiento de las finanzas públicas ni una modernización de las instituciones a cargo de la política sectorial. Esto ha generado una creciente incapacidad del Estado para satisfacer mandatos constitucionales y legalmente establecidos.
- Desde el punto de vista organizativo, en ausencia de una modernización institucional, el Poder Ejecutivo ha experimentado un debilitamiento de sus capacidades debido al creciente control de su regularidad administrativa, a nuevas disposiciones de la legislación ordinaria y a menores instrumentos de planificación. A este debilitamiento se ha sumado, en los últimos 20 años, una desordenada y sostenida creación de entidades públicas –como nunca antes en la historia del país–, orientadas a la atención de problemas específicos. La proliferación de entes públicos ha agravado los problemas del

Ejecutivo a la hora de coordinar una acción pública que en la actualidad se presenta dispersa y atomizada.

- Finalmente, desde el punto de vista fiscal, el empleo de los superávits generados por el sector público no financiero (SPNF) para compensar el crónico déficit fiscal del gobierno central ha reducido la inversión del sector descentralizado del Estado, clave para la provisión de servicios a la población. Además, la dificultad para aumentar los ingresos tributarios a fin de atender un nivel de gasto inflexible y más elevado, frenó la inversión en infraestructura y en programas sociales del gobierno central.

A partir de lo expuesto, a continuación se resumen las principales conclusiones, desagregadas por dimensión.

En cuanto a la administración pública profesional, es preciso reconocer que en Costa Rica existen adecuadas protecciones constitucionales, legales y administrativas a la estabilidad laboral de los servidores públicos. El reclutamiento está mayormente basado en normas públicas sobre requisitos de idoneidad y mérito. Sin embargo, desde la perspectiva del sector estatal en su conjunto, hay una diversidad de regímenes de empleo público que no están articulados entre sí y existen serios problemas en materia de gestión de recursos humanos. De hecho, la planificación de recursos humanos y la gestión del desarrollo profesional están circunscritas a algunas instituciones y, en términos generales, las escalas salariales premian la antigüedad de los funcionarios antes que su rendimiento. Hay profundas diferencias entre las instituciones del Poder Ejecutivo, que es donde más se incumplen los estándares de gestión de recursos humanos, y las principales empresas y entidades del sector descentralizado, de mayor desarrollo en esta materia. En resumen, la rigidez y diversidad en los regímenes de empleo público vigentes crean desincentivos para la atracción y retención de cuadros altamente calificados en las instituciones pertenecientes al Poder Ejecutivo. Es necesario crear sistemas de compensación y desarrollo profesional de las funciones gerenciales en las instituciones y entidades del Poder Ejecutivo, que permitan atraer y sostener cuadros profesionales altamente calificados en áreas críticas para la formulación y ejecución de políticas públicas. Esto es un serio problema habida cuenta de que estos cuadros son indispensables para el buen funcionamiento de un aparato estatal complejo y fuerte.

Esto conduce al siguiente punto: el de una administración pública eficaz y eficiente, aspecto en el que el Estado costarricense se caracteriza por tener amplias responsabilidades pero carecer de las capacidades necesarias para cumplir con ellas. El principal desafío en este terreno pasa por el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado, de manera tal que pueda hacer frente a necesidades crecientes de inversión en sectores estratégicos (no solamente en infraestructura y educación). El Estado costarricense se ha ido debilitando en su capacidad de actuar en esta dirección debido a recurrentes déficits fiscales y cuasi fiscales, a una insuficiente carga tributaria y a un crecimiento institucional del Estado según las pautas de una modernización débil, puntual e intermitente. El objetivo de profundizar el modelo de crecimiento requiere de un Estado que no se vea limitado por este tipo de debilidades, sino que sea capaz de destinar más recursos para la inversión en sectores estratégicos, como la infraestructura.

También las capacidades de planificación deberían ser fortalecidas a fin de mejorar el impacto del gasto público. El principal desafío en esta materia consiste en fortalecer la coordinación entre el plan nacional de desarrollo (PND) y el proceso presupuestario, con el objetivo de ajustarse a las disposiciones vigentes del marco legal. Puede pensarse en: a) variar el plazo de su vigencia de manera tal que su último año de validez corresponda a los primeros meses de la nueva administración, a fin de evitar el descalce actual y asegurar una mayor continuidad de las acciones estratégicas; b) desarrollar con mayor precisión los parámetros y estándares en relación con la evaluación de las metas del PND; c) promover acciones tendientes a armonizar el PND y los planes anuales operativos (PAO) de las instituciones, incluyendo metas cuantificables, costos explícitos de programas y actividades, relación con el PND, mecanismo de evaluación y definición de responsabilidades internas por objetivos del PAO.

En lo concerniente a la rendición de cuentas, es preciso destacar que en Costa Rica ha habido un importante fortalecimiento constitucional, legal, institucional y administrativo del control horizontal. Así, en la actualidad la acción pública se ve sujeta a numerosos controles, que facilitan el escrutinio público y la fiscalización de la legalidad de la gestión estatal, y ofrecen la posibilidad de remediar eventuales daños individuales o colectivos producto de la acción (o inacción) pública. Sin embargo, la evaluación de políticas públicas y servicios estatales es prácticamente inexistente, pese a los requerimientos legales en este sentido. La combinación de múltiples controles sin sistemas de evaluación y el debilitamiento de las bases fiscales de la acción pública ha creado un serio problema estructural de gestión. La protección constitucional al derecho de información, aunque eficaz, es insuficiente para garantizar la transparencia en la gestión ordinaria del Estado, debido a que no existe un desarrollo de legislación específica que reglamente la actuación de la administración pública. Finalmente, el acceso a la información referente a la deliberación y ejecución presupuestaria está constitucionalmente garantizado y, en la práctica, los procedimientos formales o informales vigentes a nivel legislativo y de la Contraloría General de la República también favorecen este acceso. El principal problema que se plantea radica en la imposibilidad de evaluar los resultados concretos de la ejecución presupuestaria debido a la inexistencia de sistemas de evaluación.

El diagnóstico desarrollado identifica un conjunto de desafíos institucionales. Algunos de ellos, como ha sido señalado, poseen un carácter transversal y sólo podrán ser atendidos de manera gradual, mediante un programa de reformas de largo plazo. Partiendo de estas consideraciones y de conformidad con el diagnóstico realizado, las principales áreas sugeridas de trabajo en materia del componente de gestión pública en Costa Rica son las siguientes:

- Reorganización funcional y administrativa del Poder Ejecutivo, tendiente a fortalecer sus competencias de dirección de las entidades que componen la administración activa del Estado y a impulsar su descentralización dentro del marco constitucional vigente.
- Fortalecimiento de las competencias de planificación de las políticas, gasto e inversión sectorial mediante una separación de procesos y competencias entre el control fiscal de la ejecución presupuestaria y la planificación concreta de la acción pública.

- Fortalecimiento del sistema de servicio civil para, preservando la autonomía constitucional del sector descentralizado, crear incentivos que premien la eficiencia, permitan atraer y retener cuadros directivos en condiciones laborales competitivas y den mayor flexibilidad en la (re)asignación o prescindencia de recursos laborales, sin vulnerar los derechos laborales de los trabajadores.
- Desarrollo del gobierno digital y simplificación de trámites para el conjunto de la administración activa, a fin de reducir los costos de transacción y la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía.
- Desarrollo de un sistema nacional de estadísticas e indicadores de gestión pública, que permita hacer el seguimiento y evaluar la calidad, eficiencia y eficacia de las políticas y programas públicos.
- Fortalecimiento de instancias e instrumentos para hacer efectivo el acceso a información de la gestión pública.

Cuadro 5.9. Resumen de desafíos y áreas de intervención

Dimensión	Situación	Área de intervención
Administración pública profesional	Rigidez del servicio civil y niveles de remuneración no competitivos en los niveles de dirección gerencial del Poder Ejecutivo	Modernización de los sistemas de empleo público
Eficiencia y eficacia de gestión	Supeditación de los objetivos sustantivos de la acción pública a los requerimientos fiscales debido a la centralización de funciones en el Ministerio de Hacienda	Fortalecimiento de las capacidades de planificación sectorial y reforma fiscal
Eficiencia y eficacia de gestión	Atraso severo en la aplicación de tecnologías de información y, pese a disposiciones legales, escaso avance en la simplificación de trámites	Expansión del gobierno digital
Eficiencia y eficacia de gestión	Ausencia de sistemas de evaluación de la calidad y resultados de la gestión pública	Desarrollo del sistema nacional de estadística y evaluación
Rendición de cuentas	Ausencia de legislación que garantice el derecho a la información	Desarrollo de instancias e instrumentos que garanticen el acceso a la información de la gestión pública

Notas

1. Con la colaboración de Ana Inés Basco.
2. Sobre este punto existen diferencias según la fuente consultada. En 2005, la encuesta hogares y propósitos múltiples (EHPM), que cada año realiza el INEC, estimó la cantidad de empleados públicos en 233.578 personas, el 19,6% de la PEA. Por su parte, la Autoridad Presupuestaria (AP) arroja para ese mismo año la cifra de 168.543 puestos de trabajo en el sector público. En cierta medida, la diferencia se debe a cuestiones de carácter metodológico (el INEC cuenta personas; la AP contabiliza puestos o jornales de trabajo: un puesto puede estar fraccionado entre varias personas). Sin embargo, no se tiene una explicación precisa al respecto. Salvo que se indique lo contrario, este texto se utiliza la información de la AP, pues permite un desglose sectorial.
3. El artículo 191 dice: “Un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración”. El artículo 192 dice: “Con las excepciones que esta

Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.

4. Con excepciones expresas como la efectuada para los servidores “regulares” de la Asamblea Legislativa que están regidos por el servicio civil, de acuerdo con la Ley 4.556 de Personal de la Asamblea, de 1970.
5. Con excepción del personal del Instituto Nacional de Aprendizaje, que por su ley constitutiva está incluido dentro del régimen de servicio civil. Lee, G. 2005. “El régimen de mérito en Costa Rica”. Foro Iberoamericano: “Revitalización de la administración pública”. Estrategias para la implantación de la Carta iberoamericana de la función pública, México DF, CLAD.
6. El 48% de los trabajadores están fuera del servicio civil, según la encuesta de hogares, el 52% según la Autoridad Presupuestaria. De acuerdo con Longo, esta proporción es del 44%: Longo, F. 2005. *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo: 1-42.
7. El artículo 62 de la Constitución Política dice: “Tendrá fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados”.
8. Esta opinión es contraria a la que sostienen Bonifacio y Falivene, quienes afirman: “Los funcionarios públicos no tienen en la Constitución el resguardo de la estabilidad, de modo que por razones de economía o funcionalidad el Estado puede despedir servidores públicos pagándoles una indemnización.” (p.17). Bonifacio, J. A. y G. Falivene 2002. “Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México y Perú” (Informe resumido). S.L., BID - CLAD.
9. A excepción del nivel directivo, debido a que incluye a la administración pública y privada.
10. Por ejemplo, desde 2002 el Programa Estado de la Nación tiene un convenio con la Dirección de Servicio Civil para realizar cursos de capacitación para funcionarios del servicio civil.
11. Véase el capítulo metodológico.
12. Durante el período 2003-2006, la Sala obligó al Ejecutivo a incluir partidas presupuestarias para cubrir destinos específicos establecidos por ley. Pese a estas poderosas facultades, sin embargo, la Sala Constitucional ha enfrentado el dilema del cumplimiento de sus resoluciones (*enforcement*). El Ministerio de Hacienda se ha negado a cumplirlas aduciendo que no tiene recursos para tales fines. En resumen, en la actualidad la Sala no sólo constituye un poderoso actor en la economía política del presupuesto en virtud de estas potestades, sino además porque los más diversos actores sociales, institucionales y políticos recurren a ella para dirimir conflictos en esta materia.
13. Las funciones de la AP son descritas en el Artículo 1 de la ley: Artículo 1: “Créase una comisión denominada Autoridad Presupuestaria, cuyas funciones principales serán las siguientes: a) Formular las directrices de la política presupuestaria del Sector Público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios. b) Velar por la ejecución de las políticas formuladas, una vez que hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno. c) Controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del Sector Público.” La AP también interviene en materia salarial: Artículo 5º. “Cuando deban formularse directrices de política salarial para el Sector Público, se incorporarán a la Autoridad Presupuestaria el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, y un representante de las organizaciones sindicales nombrado por el Consejo de Gobierno. Para el nombramiento del representante sindical, deberá contarse necesariamente con el criterio de las organizaciones sindicales, legalmente constituidas, de los trabajadores del sector público, y con la asesoría técnica del Director General del Servicio Civil.”
14. El desembolso tardío de recursos ha sido una fuente de fricción constante entre el Ministerio de Hacienda y diversas instituciones públicas. Un caso ilustrativo fue el reclamo de las municipalidades por el tardío traslado de los recursos de la ley 8.114 en el año 2004.
15. La personalidad jurídica instrumental es un poder que la Asamblea Legislativa da a un órgano adscrito, al gobierno central o a una entidad pública no estatal, para que ejerza una competencia específica de manera desconcentrada y con presupuesto independiente, aprobado por la CGR: Programa Estado de la Nación 2004. *X Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2003*. San José, Editorama.

16. El esfuerzo de creación institucional del período 1990-2003 difiere marcadamente del esfuerzo prevaleciente entre 1950 y 1989. Al amparo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en Costa Rica se desarrolló un Estado con una mayor vocación intervencionista en el terreno de la economía y al que corresponde un patrón de creación institucional: de las 28 entidades públicas económicas establecidas por una ley en el período 1950-1979, 10 son entidades con responsabilidades sectoriales (ejecución sectorial), es decir, con competencias para regular la actividad o prestar servicios en un complejo ámbito de actividad económica; estas entidades son fundamentalmente empresas públicas (por ejemplo, ICAA, RECOPE) e instituciones descentralizadas. Por otra parte, siete entidades son de promoción sectorial, entidades con estructuras corporativas para el fomento de un sector económico (por ejemplo, Corporación Bananera Nacional, Junta de Fomento Avícola). En este período la única entidad de control creada es el Tribunal Fiscal Administrativo, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, que se suma a la Contraloría General de la República, establecida en 1949 (sobre el tema de las instituciones de control, véase capítulo 5). Finalmente, en esta época se crea el Ministerio de Planificación, mediante ley 3.084, de 1963 (reformado en 1974 por la ley 5.525), en principio con amplias potestades para desarrollar un sistema de planificación pública.
17. En cuanto a los esfuerzos exitosos de modernización, el del Poder Judicial se comenta en el capítulo sobre Estado de derecho. Baste subrayar que este poder cuenta hoy con más recursos financieros y humanos, importantes cambios organizativos, mayor estabilidad de jueces y fiscales, y más transparencia y apertura al escrutinio público que hace una década, aunque los avances en materia de eficacia no son igualmente significativos.
18. En el sector externo hubo una importante reforma de la institucionalidad asociada al comercio y la inversión extranjera. En 1996 se creó un ente rector (COMEX), se renovaron entidades que habían sido creadas en décadas anteriores y se desarrollaron nuevos mecanismos legales, administrativos y financieros, especialmente el sistema de zonas francas, como plataforma para la atracción de la inversión externa directa y la promoción de exportaciones. Esta expansión institucional fue acompañada por estrechos vínculos con el sector privado: por una parte, este sector tiene representación corporativa en la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y, por otra, una entidad privada como CINDE cumple un papel medular en la promoción de Costa Rica como destino de inversión extranjera directa.
19. En el sector financiero, la apertura del mercado estuvo acompañada por una reforma y ampliación de la institucionalidad pública. En efecto, se crearon 17 entidades públicas, se modificó el papel del Banco Central y se reforzó la supervisión prudencial. Este intenso proceso de creación institucional se concentró en dos áreas y tuvo lugar de manera secuencial. En primer término, se establecieron entidades asociadas con el desarrollo de la regulación del mercado (1995-1997). A este movimiento corresponde la creación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), en 1995, mediante la ley 7.558; de la Superintendencia General de Pensiones (SUPEN), en ese mismo año, mediante la ley 7.523; de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), en 1997, ambos creados por la ley 7.732. SUGEF, SUGEVAL y SUPEN son órganos de desconcentración máxima del Banco Central y funcionan bajo el CONASSIF. En segundo lugar, se fundaron entes relacionados con los bancos públicos para la participación en nuevos ámbitos del mercado financiero, como los fondos de inversión y los fondos de pensiones (1997-2000). A la par de cada banco público (y del INS) surgieron, bajo la figura de sociedades anónimas estatales, entidades especializadas en el manejo de fondos de inversión y en el manejo de los fondos de pensión.
20. En la última década se sustituyó el modelo de gestión mediante el cual el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) construía u ordenaba la construcción o reparación de carreteras y caminos por uno en el que ese ministerio es la cabeza de un conglomerado institucional cuyas diversas partes son las que gestionan las inversiones; se crearon fuentes propias de ingreso y una apertura al sector privado para el desarrollo de obras de infraestructura. A las entidades existentes a inicios de la década de 1990 se agregaron nuevos órganos de ejecución específica. Las nuevas figuras son entes de desconcentración máxima adscritos al MOPT, lo cual significa que tienen personería jurídica instrumental y presupuestaria, con excepción de las juntas viales cantonales, que están adscritas a las municipalidades y cuentan con representantes de los sectores comunales organizados del cantón. Dentro de este conglomerado se destaca el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), encargado de la planificación, la programación, la ejecución, el financiamiento y el control de todas las obras de la red vial nacional. Sin embargo, pese a estas iniciativas la efectividad del sector de infraestructura sigue siendo una materia pendiente.
21. En el ámbito de las instituciones públicas en la economía, durante el período 1990-2003 predomina la creación de instituciones de control y las de ejecución específica. Diez de las 36 entidades públicas creadas tienen potestades de supervi-

- sión de mercados, especialmente en el sector de infraestructura (Consejo Nacional de Concesiones), financiero (SUPEN, SUGEVAL, SUGEF, CONASSIF) y servicios públicos (ARESEP). Por otra parte, 22 de las 36 entidades creadas durante el período 1990-2003 son de ejecución específica, es decir, entidades encargadas de la ejecución de programas o proyectos específicos, que están acotados a una región en particular o por objetivos delimitados. A esta categoría pertenecen todos los entes relacionados con los bancos públicos que fueron creados para la operación con fondos de inversión y pensiones.
22. La reducción de capacidades institucionales se confirma cuando se utiliza un segundo indicador: las plazas o puestos públicos. En los últimos 20 años, las instituciones clave del sector agropecuario disminuyeron su peso dentro del empleo público (de más de 4% a menos de 2%).
 23. En la actualidad, el sector de ambiente y energía está integrado por 25 entidades públicas creadas por una ley aprobada por la Asamblea Legislativa. Desde el punto de vista de su organización, se trata de un sector complejo. El MINAE es la entidad rectora y tiene a su alrededor una constelación de entidades adscritas, o dependientes, que son órganos especializados a los cuales la ley ha otorgado funciones específicas y cierto margen de autonomía. Así, el MINAE preside sobre seis fondos, un órgano, cinco órganos de desconcentración máximo y un órgano técnico. Pero, además, el MINAE es, al menos teóricamente, el ente rector de instituciones autónomas tales como el ICE, el ICAA, RECOPE y el Instituto Meteorológico Nacional. Las tres primeras son de las instituciones de mayor patrimonio y tamaño del Estado costarricense. La conformación del sector es muy reciente: 18 de los 25 entes públicos fueron creados en los últimos 14 años. Con excepción de las entidades de parques nacionales, establecidas en la década de 1970, antes de 1990 lo que existían eran instituciones autónomas a cargo de sus correspondientes servicios, sin ninguna conformación de sector (el ICE fue fundado en 1949, el ICAA en 1961 y RECOPE en 1963). En la década de 1990 se adoptó un nuevo modelo institucional de gestión, con el MINAE como ente rector presidiendo un conjunto de órganos especializados (fondos, direcciones, órganos de desconcentración). Se destaca en este período la creación de entes a cargo de la calidad del ambiente (por ejemplo, SETENA), en contraste con lo que ocurrió durante la primera ola de creación de instituciones ambientales en la década de 1970 –que estaban orientadas a la conservación. La adopción del modelo de gestión institucional en el sector de ambiente y energía no parece haber sido acompañado por un fortalecimiento del MINAE y los entes especializados que este preside. Así, la creación de los entes especializados no implicó un aumento en el empleo público del MINAE y sus órganos especializados y dependientes. Comparado con el nivel de empleo de 1994, de por sí restringido, el de 2003 era prácticamente el mismo. Además, se supone que el MINAE, que con menos del 1% del empleo público está obligado a gestionar casi el 25% del territorio nacional y velar por la calidad del ambiente, debe ejercer la rectoría sobre instituciones como el ICE, RECOPE, ICAA y otros, que en conjunto representaron entre el 8% y 9% del empleo durante la década 1994-2003. Tomado de: Programa Estado de la Nación (2004). *X Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2003)*. San José, Editorama.
 24. Dentro del gobierno central, los gastos conjuntos del Poder Judicial y el Poder Legislativo son aproximadamente un punto porcentual del PIB.
 25. En este análisis las municipalidades se incluyen dentro de un mismo procedimiento, en conjunto con el sector descentralizado, pues ambos requieren únicamente de la aprobación de la Contraloría General de la República. Sin embargo, el procedimiento presupuestario de las municipalidades tiene sus peculiaridades, ya que la aprobación de los presupuestos municipales implica la participación de una serie de actores locales (Ejecutivo, Concejos Municipales y de Distritos).
 26. El sector descentralizado representa aproximadamente 20 a 22 puntos porcentuales del PIB, a lo que se suma el débil régimen municipal que representa un punto adicional. Como se dijo, la aprobación de los gastos de estos sectores depende de la CGR.
 27. Sobre la carga tributaria, véase el capítulo sobre instituciones de mercado en este documento.
 28. El SINE fue creado por disposición de la Ley 5.525 de Planificación Nacional, de 1974, que encomendó a MIDEPLAN “evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de las ejecución de planes y políticas, lo mismo que los programas respectivos” (Inciso E, Artículo 2). Para una descripción del origen y funcionamiento del SINE, cfr. www.mideplan.go.cr/sine/index.html?42,26
 29. El SINE establecía compromisos de resultados (CDR) de las instituciones que, en principio, eran posteriormente evaluadas. Sin embargo, tanto la definición de las metas de gestión como la información de cumplimiento era responsabilidad de las instituciones: MIDEPLAN poseía la capacidad técnica y operativa para verificar la adecuación de las metas a los objetivos de política o la veracidad de la información que le era suministrada para medir el desempeño institucional. En su momento de mayor expansión, el SINE cubrió a 40 instituciones públicas.

30. Sobre la noción de actores con poder de veto, cfr. Tsebelis, G. (2000). "Veto Players and Institutional Analysis." *Governance* 13(4): 441-474. Para una aplicación en Costa Rica, véase: Lehoucq, F. (2005). *Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica*. México D.F., de próxima publicación.
31. Antes de la creación de la Sala Constitucional, impugnar la constitucionalidad de los actos públicos era sumamente difícil. Esto otorgaba al Ejecutivo un alto grado de flexibilidad. Así, pese a la prohibición legal de hacerlo, el Ejecutivo incluía normas atípicas en el presupuesto del gobierno central que sometía al Legislativo mediante las cuales aplicaba una especie de "fast track" en temas de su interés. El Ejecutivo solía abusar de sus potestades para reglamentar la legislación ordinaria mediante la firma de decretos ejecutivos que claramente reinterpretaban la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa.
32. Los poderes de la Asamblea Legislativa se han visto recortados con la creación de la Sala Constitucional. Por una parte, algunas sentencias de la Sala han invadido competencias del Legislativo, como en el caso de la resolución que anula la reforma constitucional aprobada por el congreso en 1969, que prohibía la reelección presidencial: Jurado, J. (2003). "Peligroso rediseño del sistema constitucional". *La Nación*. San José: 15. Por otra, la misma Asamblea Legislativa ha tendido a plegarse a las resoluciones de la Sala IV aun cuando no son vinculantes, como en el caso de las consultas preceptivas de constitucionalidad: Rodríguez, J. C. (2003). "Sala Constitucional y equilibrio de poderes". San José, Programa Estado de la Nación.
33. Cabe resaltar que, en sí mismo, el recorte de los poderes informales del Poder Ejecutivo puede ser beneficioso para un funcionamiento más transparente y respetuoso de las normas legales y constitucionales. Sin embargo, en buena medida estas prácticas informales eran una respuesta adaptativa cuyo fin era permitir al Ejecutivo atender con más eficacia sus prioridades. Al recortarse estos poderes sin crear alternativas funcionales, que dieran al Ejecutivo la capacidad de actuar rápidamente en asuntos de alta prioridad, se le quitaron armas necesarias para evitar trabas institucionales.
34. Cfr. Villarreal, E. (2004). "Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa". San José, Programa Estado de la Nación: 67.
35. En el periodo 1998-2003, las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa agregaron 108 nuevas funciones a la CGR, cuya asignación pasó de 592 a 700 Ibid.
36. Consúltase el Cuadro 5.2 del X Informe sobre Estado de la Nación para los datos acerca del crecimiento de la demanda ciudadana sobre las principales instituciones de control Programa Estado de la Nación 2004. *X Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2003)*. San José, Editorama.
37. En Costa Rica, la tasa de casos presentados al órgano constitucional fue de 310 por cada 100.000 habitantes en 2001, 20 veces superior a la registrada en El Salvador (15,6 por cada 100.000), Guatemala (13,3), Honduras (15,4) y Nicaragua (17,1). Programa Estado de la Nación 2003. *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Editorama. Sobre la modernización del Poder Judicial en Costa Rica, véase: Wilson, B. (2004). "The Best Laid Schemes...Gang Aft A-Gley: Judicial Reform in Latin America-Evidence from Costa Rica." *Journal of Latin American Studies* 36(3): 507-531; Hammergren, L. (1998). *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: the Peruvian case in comparative perspective*. Boulder, Westview Press; Saborío, R. (2004). "Administración de la justicia: balance de quince años". San José, Programa Estado de la Nación: 41; Domingo, P. and R. Sieder, Eds. (2001). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London, Institute of Latin American Studies. y Volio, F. (2000). "Diez años de Sala Constitucional". San José, Proyecto Estado de la Nación: 50.
38. Consúltase el capítulo V "Fortalecimiento de la Democracia" en los Informes IX, X y XI del Estado de la Nación. Para una postura crítica de la modernización judicial, véase: Colegio de Abogados de Costa Rica (2003). Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial. San José, Colegio de Abogados de Costa Rica.
39. El artículo 11 dice: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone (...) La Administración Pública en sentido amplio estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas". El artículo 27 dice: "Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución". El artículo 30 señala: "Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asunto de interés público".

40. El inciso G del artículo 5 de la ley 8.131 dice: “Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser accesible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”.
41. El inciso E del artículo 5 de la ley 8.131 dice: “Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo”.
42. El artículo 52 dice: “A más tardar el 1 de marzo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MI-DEPLAN) remitirá a la Contraloría General de la República el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, cumplimiento de metas, los objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico y social del país. Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las metas estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica, respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos”. El artículo 56 de la ley dice: “El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica deberán evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos. Todos los informes de evaluación generados por la Administración estarán a disposición de la Contraloría para los efectos del cumplimiento de sus atribuciones”.

Página en blanco a propósito

Instituciones de mercado

Miguel Gutiérrez Saxe y Mercedes Mateo Díaz

Cuando los mercados se acercan a condiciones de competencia perfecta, pueden alcanzarse mayores niveles de crecimiento y empleo, así como una mejor distribución de la riqueza y una óptima asignación de los bienes y servicios. Sin embargo, rara vez los mercados son perfectos, ya que existen altos costos de entrada, monopolios naturales, asimetrías de información, agentes económicos y sectores sociales menos protegidos ante las imperfecciones del mercado, entre otras circunstancias. Este tipo de situaciones hacen necesaria la intervención del Estado, para eliminarlas o minimizar su impacto. Asimismo, el Estado debe garantizar las condiciones institucionales y legales del país y procurar un clima favorable a la inversión, todo lo cual contribuye a reducir incertidumbres que tienden a producir costos de transacción innecesarios, como el riesgo país (inestabilidad económica) y el costo operativo (impunidad, incumplimiento de los contratos, corrupción, criminalidad, escasez de infraestructura), que afectan el desarrollo de mercados competitivos. La institucionalidad, la legalidad y el clima favorable a la inversión, cuando están presentes como condiciones por las que vela el Estado, facilitan las transacciones económicas y garantizan tanto el control de su adecuada realización como la penalización de incumplimientos y abusos. Más aún, hay bienes y servicios que, por su alta externalidad positiva (beneficios sociales potenciales), es de interés del Estado que se produzcan en una mayor cantidad de la que el mercado generaría por sí solo en condiciones normales. Es el caso de la salud, la educación, el medio ambiente y la investigación.

El presente capítulo examina el funcionamiento de las instituciones de mercado en Costa Rica. Para ello se han establecido cinco dimensiones de análisis, referidas a aspectos considerados esenciales para una adecuada regulación de los mercados. Cada una de estas dimensiones conforma uno de los siguientes subcapítulos, al cabo de los cuales se añade un apartado de conclusiones: 1) *seguridad y definición de los derechos económicos básicos*, en donde se analizan los derechos de propiedad e instituciones jurídicas que enmarcan las transacciones económicas; 2) *promoción de la competencia*, en donde se examinan las regulaciones, fallas e instituciones que tienen que ver con la competencia en los mercados y su supervisión, así como el proceso de licitaciones públicas, el gobierno corporativo de las empresas y la apertura internacional; 3) *coordinación y fomento de los mercados*, en donde el objeto de análisis es la coherencia entre las políticas, normas, regulaciones y promoción en los sectores industrial, productivo, de inversión, financiero, de innovación y tecnologías, de medio ambiente y patrimonio cultural;

4) *condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento*, en donde se verifica si existe un marco normativo, un sistema fiscal e instituciones que conlleven al sostenimiento macroeconómico, y 5) *cohesión social y manejo de conflictos*, en donde se tratan los temas de la representación de los intereses colectivos, las políticas sociales para mejorar las capacidades de los sectores más vulnerables y la equidad territorial.

Seguridad y definición de los derechos económicos básicos

La correcta definición y protección de los derechos de propiedad constituye una dimensión fundamental sobre la que se apoya la lógica de las transacciones económicas. Sólo a partir de esta base indispensable de garantías es posible asegurar el acceso a los beneficios que se derivan de la producción de bienes y servicios. Pero, además, estas garantías, cuando están dadas, contribuyen a reducir los costos de transacción, lo que a su vez optimiza el funcionamiento de los mercados.

Como se verá a continuación, los dos componentes que conforman esta dimensión, la institucionalidad de los derechos de propiedad y las instituciones para garantizar jurídicamente las transacciones económicas, presentan en Costa Rica niveles adecuados de desarrollo. Sin embargo, cabe destacar que uno de los principales desafíos que enfrenta el país en esta materia se refiere al fortalecimiento de la seguridad registral de las propiedades inmuebles, sujeta a posibilidades de fraude y corrupción.

Institucionalidad de los derechos de propiedad y garantía jurídica de las transacciones económicas

En el caso de ciertos bienes y activos es importante que el reconocimiento de la propiedad quede debidamente acreditado por medio de un adecuado sistema de registro público. De esa manera se establece una constancia oficial e inequívoca de la titularidad de los bienes o activos ante cualquier transacción, garantía o reclamación. Esto es especialmente relevante para los bienes con propiedad nominativa. Deben existir sistemas de registro público de la propiedad que sean eficaces, accesibles y transparentes. Eficaces, para permitir una ágil acreditación de la titularidad frente a una eventual disputa; accesibles, para realizar trámites poco burocráticos y de bajo costo, y transparentes, para que puedan ser objeto de un abierto escrutinio.

Tal como fue consignado en el capítulo IV, la seguridad y protección de los derechos económicos básicos es aceptable en Costa Rica. En cuanto al marco normativo y de registro, existen garantías explícitas, como el artículo 45 de la Constitución, que establece el derecho a la propiedad,¹ y se han desarrollado recientemente procesos de modernización de las normas, instituciones y prácticas concernientes a los derechos de propiedad. Asimismo, existen leyes y normas en la legislación costarricense que regulan la actividad del Registro Civil.

En cuanto al Registro Público y sus diferentes secciones, en el Código Civil se establecieron disposiciones que reglamentan aspectos relacionados con su organización y funciona-

miento. La publicidad de las inscripciones permite que cualquier persona pueda conocer la situación de los bienes o derechos de su interés, pero la finalidad de esta institución es principalmente la de proteger los derechos adquiridos a través de las debidas inscripciones. Cabe destacar que el Registro Público se encuentra adscrito administrativamente al Ministerio de Justicia y Gracia, y que, creado en 1865, fue el primero de América Latina.

El marco normativo y las disposiciones de registro de la propiedad del Registro Público han sido objeto de diversas reformas. Esto no sólo se debe al creciente volumen de transacciones a partir de 1969, sino también a la presión derivada del proceso de modernización institucional del país (véase el capítulo IV). Algunas de estas reformas guardan relación con las instituciones de mercado, como la creación de sedes regionales, la incorporación de plataformas tecnológicas y la oferta de nuevos servicios para los usuarios, dado que facilitan el acceso al sistema de registro público y mejoran su eficacia y transparencia. En la actualidad, por ejemplo, es posible realizar consultas sobre bienes muebles e inmuebles, catastro y personas jurídicas por Internet; y esta vía puede ser también utilizada por los notarios para solicitar certificaciones y realizar pagos por derechos registrales.

Instituciones para garantizar jurídicamente las transacciones económicas

Para que las transacciones económicas tengan éxito, es necesaria en primer lugar la consolidación de un clima de seguridad jurídica. Pero también es necesario promover un ambiente en el que las transacciones económicas puedan ser realizadas con determinadas garantías frente al continuo cambio en la titularidad de los bienes y activos que se da en el mercado. Semejantes cambios tienen que hacerse dentro de un marco normativo que asegure la adecuada evolución de esas transacciones, respaldado por mecanismos judiciales eficaces para garantizar la penalización del fraude y los incumplimientos. Una de las prácticas que atentan contra este clima de seguridad jurídica es la corrupción, tanto la denominada extractiva, en que se utiliza un puesto público para beneficio privado, como la colusiva, fruto de un acuerdo entre corruptor y corrupto a costa de terceros. En ambos casos los efectos son dañinos para el crecimiento económico del país.

Pese a las reformas realizadas en el Registro Público, son frecuentes las denuncias de falta de transparencia en los procesos relacionados con la compra y venta de propiedades. El periódico *La Nación* informó el 30 de enero de 2005 que eran en aquel momento 238 los notarios suspendidos por la Dirección Nacional de Notariado y que, a fines de 2004, se habían presentado en el Juzgado Notarial 72 causas disciplinarias en contra de notarios públicos. En otra nota, del 2 de noviembre de 2005, el mismo periódico indicó que la sección de fraudes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) tramita un promedio de 15 denuncias anuales por estafas en el Registro Público.

Ante prácticas de este tipo, el gobierno de Costa Rica prevé reducir las posibilidades de fraude mediante una ley sobre la firma digital recientemente publicada (27 de abril de 2006). A

través de la firma digital una parte importante de la documentación y los procedimientos pueden realizarse de manera electrónica, ya que por ley los documentos tramitados por medios electrónicos se consideran jurídicamente equivalentes a los transmitidos por medios físicos. Resta evaluar si la seguridad y autenticidad de las transacciones, así como la confidencialidad e integridad de la información, serán efectivamente garantizadas, como lo estipula la nueva norma.

Promoción de la competencia: corrección de las distorsiones de los mercados

La competencia, cuando tiene lugar en un ambiente propicio, es fundamental para el adecuado funcionamiento de los mercados. Pero no es un resultado espontáneo de la vigencia de un régimen de propiedad privada. De hecho, a través de diversos procesos y mecanismos se pueden generar obstáculos a la competencia, que terminen por alterar el comportamiento correcto y eficiente de los mercados. Estos obstáculos pueden ser tanto la presencia de monopolios y barreras de entrada para posibles competidores como la protección gubernamental de ciertos mercados y las prácticas de colusión u otras formas de competencia desleal.

En Costa Rica existen regulaciones y normas orientadas al fomento de la competencia, así como una amplia jurisdicción e instituciones que protegen los derechos de los consumidores. Sin embargo, en algunos casos estas disposiciones se ven limitadas por la debilidad institucional de los órganos de supervisión de la competencia, como se analiza a continuación en los apartados *regulación administrativa para el acceso a los mercados y suministro de información fiable y oportuna en defensa de la competencia*. Las competencias de las instituciones de supervisión son limitadas por algunos vacíos jurídicos y la insuficiencia de recursos, lo que se examina en el punto *mecanismos reguladores para defender la competencia*. La debilidad del proceso de licitaciones públicas rebasa el campo normativo y requiere acciones políticas dirigidas a penalizar la corrupción, como se verifica en el apartado *garantías de competencia en los procesos de licitación pública*. Además, la apertura internacional ha sido amplia, pero enfrenta el desafío de mejorar la regulación de los mercados, como se detalla en *mercados abiertos a la competencia internacional*. Finalmente, el bajo nivel de transacciones en el mercado de valores no promueve la transparencia informativa, aspecto que es tratado en el punto *transparencia informativa sobre la situación y el gobierno corporativo de las empresas*.

Regulación administrativa para garantizar el acceso a los mercados

El clima en el que la competencia tiene lugar está altamente condicionado por la dinámica de creación, acceso y desaparición de empresas en un determinado mercado. De allí la importancia de reducir las barreras de acceso que enfrentan los potenciales nuevos competidores mediante una normativa administrativa y fiscal que favorezca las iniciativas empresariales.

Los mercados costarricenses están inmersos en la brecha que existe entre un marco normativo con leyes y regulaciones administrativas que promueven la competencia y calificadas

positivamente por los indicadores internacionales, y una estructura de mercado que, en los hechos, presenta rasgos monopólicos y fallas institucionales (véase *infra mecanismos reguladores para defender la competencia*) que dificultan tanto el acceso a los mercados como la competencia entre empresas, especialmente en el segmento de las pequeñas y medianas empresas (PyME).

Entre los indicadores internacionales puede citarse el Foro Económico Mundial 2005, según el cual la competencia en Costa Rica es relativamente intensa.² A su vez, el Economic Freedom of the World 2005 observó que hay bajos volúmenes de transferencias y subsidios, la economía informal es escasa, el control de precios es poco relevante y ha disminuido considerablemente desde 1990, mientras que el índice de libertad económica señala al país como una nación esencialmente libre.³

Por otra parte, existen normas que definen las regulaciones al mercado, como el artículo 46 constitucional, que establece la prohibición general de monopolios.⁴ Según Echandi (2004:103 y 2005:12) y Guardia (2004:95), estas normas establecen límites a la libertad económica y promueven la competencia y la defensa del consumidor. Además, como lo explica Cornick (1998), en la década de 1990 se introdujeron importantes cambios en lo que refiere a la regulación de la competencia. Estos cambios iniciaron el tránsito de un Estado interventor e incluso empresario, que a menudo competía con el sector privado, a un Estado regulador y coordinador de las instituciones que sirven de marco tanto a los mercados como a los agentes privados. Así, el Estado comenzó a regular la competencia y a simplificar los requisitos para acceder al mercado.

Respecto de la facilidad de acceso al mercado por parte de las empresas, el estudio del Banco Mundial sobre la calidad del clima de negocios *Doing Business 2005* señala que, aunque en ciertos aspectos las regulaciones administrativas y laborales son menos engorrosas y rígidas que en otros países de América Latina, estas todavía no llegan a un nivel de eficiencia óptimo y se ubican debajo de los países desarrollados.⁵ Pese a que la simplificación de trámites y la superación de dificultades aún presentes para la inscripción y operación de las empresas es un objetivo expreso, existen desafíos importantes en esta materia.

Suministro de información fiable y oportuna en defensa de la competencia y del consumidor

Para que pueda regir un adecuado clima de competencia en los mercados también es necesario que exista información pública accesible y fiable acerca del funcionamiento de los agentes. Esa información es imprescindible para que los consumidores puedan ejercer la defensa de sus derechos frente a eventuales abusos de las empresas y para reducir los costos de acceso a la información pertinente, para de ese modo anular ventajas indebidas derivadas de canales privilegiados de acceso a la información. La defensa de los derechos de los consumidores es en sí mismo un objetivo deseable, pero también es un instrumento útil para la promoción de la competencia en los mercados.

El suministro de información fiable y oportuna en materia de defensa de la competencia y del consumidor es un derecho tutelado en Costa Rica. Existen instancias administrativas, de conciliación y judiciales, que protegen los derechos de los consumidores, y se ha logrado poner en marcha mecanismos para hacer más accesible y pública toda información que favorezca a los consumidores. Sin embargo, la aplicación de estos derechos es limitada debido a fallas de las instituciones encargadas de supervisar el buen funcionamiento de los mercados.

Los derechos de los consumidores son tutelados tanto por la Sala Constitucional (jurisdicción que instaura el control constitucional, como se detalla en el capítulo IV), como la ley 7.472, de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, aprobada en 1994, cuyo objetivo es el de proteger efectivamente los derechos e intereses legítimos del consumidor, tal y como lo establece el artículo 1º de esta ley.⁶ Sin embargo, cabe destacar que están excluidos de esta legislación los monopolios públicos.

Costa Rica cuenta, además, con dos órganos adscritos al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) cuya finalidad es velar por los derechos de los consumidores: la Comisión Nacional del Consumidor (CNC), que debe conocer y sancionar las violaciones a los derechos del consumidor, y la Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM), cuyo propósito es cumplir con los preceptos de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y sancionar las prácticas monopólicas.

Hay otros dos órganos públicos encargados de proteger los derechos del consumidor. El primero es la Oficina de Defensa al Consumidor, donde se tramitan las denuncias particulares sobre violaciones a los derechos de los consumidores y se brinda información general sobre precios de artículos de consumo masivo, y el segundo es la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP),⁷ que entre sus potestades fija los precios de los bienes públicos producidos en condiciones de monopolio, como la electricidad, las telecomunicaciones y el agua.

Sin embargo, estos órganos carecen aún de los recursos y las potestades necesarios para corregir las distorsiones de mercados monopólicos o casi monopólicos, así como para promover una extendida protección de los derechos del consumidor. De hecho, los casos atendidos por estos entes estatales en los últimos años son relativamente pocos y no hay una tendencia que indique un incremento en su número (Programa Estado de la Nación 2004).⁸

También desde el sector privado se ha intentado proteger los derechos del consumidor. Los medios de comunicación, por ejemplo, que tienen un rol de suma importancia en el suministro de información fiable y oportuna en lo que respecta a temas de competencia, han hecho un seguimiento periódico de la oferta de precios de los principales productos agrícolas, así como de viviendas, vehículos y otros bienes y servicios del mercado. Existen además asociaciones civiles abocadas a la defensa de los consumidores que cuentan con una presencia nacional relativamente importante. No obstante, debe notarse que no hay en Costa Rica una legislación específica que regule el acceso a información de carácter público, en línea con la norma constitucional respectiva (Programa Estado de la Nación 2000).

Mecanismos reguladores para defender la competencia

Aun cuando exista movilidad empresarial o transparencia informativa, es posible que en algunos mercados se produzcan comportamientos que atenten contra el adecuado clima de libre competencia, especialmente allí donde se registran niveles elevados de concentración empresarial y en aquellos sectores que son objeto de una intensa regulación pública. Para detectar, corregir y penalizar estos comportamientos es necesario que existan, por una parte, normas claras de defensa de la competencia y, por otra, instituciones estables, independientes y dotadas de las herramientas y los medios necesarios para vigilar su cumplimiento, detectar los comportamientos ilícitos y penalizarlos.

En Costa Rica, los mecanismos reguladores de promoción y tutela de la competencia poseen en la actualidad una mayor capacidad jurisdiccional que en el pasado, pero sus competencias son aún limitadas. Diversas instituciones de control fueron creadas durante el período 1990-2003. De las 36 entidades públicas existentes, 10 poseen potestades de supervisión de mercados, entre las que se destacan las siguientes: para el sector de la infraestructura, el Consejo Nacional de Concesiones (CNC); para el sector financiero, la Superintendencia General de Pensiones (SUPEN), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), formando las dos últimas el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), y para los servicios públicos, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Tal como se ha señalado en capítulos anteriores, las capacidades de las instituciones son limitadas debido a la insuficiente asignación de recursos y a la existencia de vacíos jurídicos en las instituciones mismas, lo que limita el cumplimiento de sus mandatos legales.

Ejemplo claro de lo anterior son las dificultades y limitaciones que en sus capacidades enfrentan las instituciones de supervisión financiera. La SUGEF, el ente regulador del sector bancario, no tiene jurisdicción sobre la banca *off-shore*, y aunque existe un proyecto de ley para ampliar sus potestades, no hay consenso sobre los alcances y atribuciones de la institución en términos de libertades económicas. A su vez, la SUPEN, el organismo regulador de los fondos de pensiones, no regula todos los fondos existentes, y la SUGEVAL, el ente regulador del mercado de valores, tiene dificultades con los alcances y limitaciones de la ley sobre la intermediación de valores.

Ahondando en los problemas de regulación del sector financiero, en cuanto a la protección al crédito existen dificultades judiciales, no hay una entidad central operada por el Estado y los procesos de intervención, salvamento y bancarrota en intermediarios financieros en ocasiones pueden resultar lentos y enfrentar importantes trabas judiciales.

En lo que a la regulación del sector mercantil se refiere, la estructura del mercado en algunos casos no facilita la libre competencia y puede dificultar el acceso al mercado a las PyME. Hay importantes niveles de concentración en los circuitos de comercialización (supermercados), en la producción industrial y en los sectores agropecuario, de telecomunicaciones, de seguros y de combustibles, y otro tanto ocurre con las agencias distribuidoras de vehículos, las cementeras,

que se dividieron geográficamente el mercado, el servicio de televisión por cable e Internet; el servicio de importación de arroz, maíz, frijoles y aceite vegetal, el sector azucarero, la banca (un banco estatal lidera el mercado en materia de fijación de tasas activas y pasivas y otros costos financieros) y ciertas empresas agropecuarias ligadas a los supermercados (Echandi 2005).

En cuanto al sector privado, la mayoría de los monopolios tiene un carácter transnacional, como ocurre en el caso de las bebidas alcohólicas y no alcohólicas y en el transporte terrestre y aéreo en Centroamérica. En realidad, las firmas privadas de carácter nacional son micro, pequeñas y medianas empresas.

En el caso de los monopolios públicos, existe una institución reguladora especializada, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), cuyos objetivos pueden resumirse en el fortalecimiento de los criterios técnicos para la fijación de tarifas mediante la aplicación de reglamentos específicos para los diferentes sectores (hidrocarburos, telecomunicaciones y electricidad, entre otros), por un lado, y por el otro el fomento de la participación ciudadana en las instancias creadas en el seno de esta institución, como las asociaciones de consumidores (Programa Estado de la Nación 2004).

Garantías de competencia en los procesos de licitación pública

En los procesos de licitación pública (de la administración central, regional y local) es donde puede registrarse una mayor proclividad a la violación de las normas de competencia. Por ello, es importante disponer de un marco normativo que garantice la adecuada realización de las licitaciones públicas, además de asegurar la eficiencia y publicidad en las adjudicaciones.

Tales garantías de competencia en los procesos de licitación pública están dadas en Costa Rica por los muchos controles existentes, aunque la eficacia de los mismos sea relativa y esto en ocasiones retrase los procesos licitatorios. Asimismo, recientes escándalos de corrupción pusieron de manifiesto la vulnerabilidad del sistema de compras del sector público.

Desde principios de los años noventa se han introducido importantes modificaciones a la normativa nacional en materia de contratación pública. Las principales normas para el ordenamiento institucional de los procesos de licitación pública y combate a la corrupción son las siguientes: 1) la reforma, en 1991, del reglamento legislativo a fin de crear la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público; 2) la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República 7.425; 3) las directrices para el fortalecimiento del control sobre la gestión pública a cargo de la Contraloría General de la República (CGR); 4) la Ley de Contratación Administrativa 7.494; 5) la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos 8.131; 6) la Ley General de Control Interno 8.292, y 7) la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública 8.422.

A pesar de estos esfuerzos legales (directos o indirectos) para combatir la corrupción y mejorar el proceso de licitaciones públicas, los avances han sido dispares y hay todavía importantes desafíos en la materia (Programa Estado de la Nación 2005). En 2006 fue aprobada una reforma a la Ley de Contratación Administrativa, con el objeto de reducir el número de

procedimientos e incrementar la eficiencia en los procesos de contratación pública. Algunos expertos señalan desafíos pendientes en cuanto a los atributos de la CGR, que si bien tiene conocimiento de las adquisiciones que se realizan a través de licitaciones públicas, no lo tiene sobre la sumatoria de las compras directas de bienes y servicios realizadas por las instituciones públicas al sector privado (Saborío 2006). Sin embargo, la principal debilidad de la legislación promulgada excede los alcances del campo normativo y se refiere a que los avances jurídicos no han sido acompañados por una ampliación correspondiente en los recursos técnicos y financieros, de modo que estos permitan garantizar el eficaz cumplimiento y ejecución de las normas (Programa Estado Nación 2005).

Mercados abiertos a la competencia internacional

La apertura internacional es una de las vías más efectivas de alentar la competencia en los mercados. Como ya se ha señalado, Costa Rica es un país de mercados abiertos a la competencia internacional, donde predomina una estrategia dirigida a la firma de acuerdos comerciales y la reducción de barreras que puedan constituirse en límites a la apertura.

De hecho, el nivel de apertura de la economía costarricense al sistema internacional puede constatarse mediante los siguientes indicadores: Costa Rica cuenta con uno de los coeficientes de apertura económica más altos de América Latina y el Caribe (96,18% en 2004), según el Foro Económico Mundial 2005, y se ha reducido significativamente el porcentaje arancelario, que ha pasado de un promedio de 52% a principios de los años ochenta a la media de 5,82% en la actualidad. Asimismo, el nivel de las transacciones comerciales con el exterior se ha elevado, lo que se ha visto reflejado en el crecimiento de las exportaciones a una tasa de 16,1% desde la década de 1990, y en los niveles de inversión extranjera directa (IED), que ha representado en los últimos 20 años el 2,4% del PIB costarricense, con flujos cercanos a los 600 millones de dólares anuales desde 2002. Además, se han firmado acuerdos comerciales y tratados de libre comercio con diferentes países, como se detalla en el apartado *política para la promoción de la internacionalización* (véase infra). Más aún, la economía costarricense cuenta con sectores de crecimiento muy dinámico, como por ejemplo la actividad turística, principal generadora de divisas, y esta diversificación continúa. La economía tiende hacia la tercerización, al disminuir el peso de su industria y agricultura en favor del sector de los servicios.

Históricamente, la apertura comercial ha permitido en Costa Rica estimular el crecimiento económico. Cabe señalar, sin embargo, que en la actualidad hay asignaturas pendientes en esta materia. En primer lugar, persisten aranceles elevados en ciertos rubros pero sobre todo para productos agropecuarios sensibles. En segundo lugar, existen todavía algunos mercados protegidos. Y en tercer lugar, el resultado de la apertura comercial ha sido hasta ahora dispar, puesto que por un lado ha aumentado la brecha social y, por el otro, el crecimiento ha involucrado a un conjunto limitado de actividades,⁹ lo que produce débiles encadenamientos sociales, productivos y fiscales.

Por último, a pesar de que el debate político ha puesto mucho énfasis en los costos sociales y políticos del tratado, el acuerdo CAFTA-DR contiene algunas debilidades en lo concerniente a las regulaciones para la apertura comercial. Entre estas cabe destacar el desequilibrio que existe entre las concesiones realizadas en materia de derechos de propiedad intelectual y los mercados de seguros y telecomunicaciones, frente a una ausencia de regulación en lo tocante al sector financiero. Incluso, en lo que respecta al área de telecomunicaciones y seguros, se contempla el fortalecimiento institucional y las leyes de regulación correspondientes, pero estos objetivos no han sido concretados.

Transparencia informativa sobre la situación y el gobierno corporativo de las empresas

Un ámbito relevante en relación con la defensa de la competencia es la promoción de comportamientos responsables en el seno de las estructuras de gobierno corporativo de los agentes económicos. En este sentido, un componente básico es la promoción de la transparencia informativa por parte de las empresas en cuanto a sus resultados y procedimientos de gobierno. Un paso adelante en ese proceso es la adopción de normas contables homologadas y la adecuada publicidad, transparencia y confiabilidad en la presentación de los resultados empresariales.

El mercado de valores tiene una importancia cada vez mayor dentro del gobierno corporativo de las empresas, ya que la situación corporativa de las firmas es determinante para su suscripción en la bolsa de valores. Esto ha empujado a las empresas a realizar mejoras en su estructura corporativa. Pero la paradoja costarricense radica en que la transparencia informativa sobre la situación y el gobierno corporativo de las empresas es limitada: por un lado, el sistema financiero no exige claridad acerca de la situación corporativa de las compañías, a excepción de aquellas que ofrecen títulos de valor en la bolsa, y por el otro, existe una muy baja participación empresarial en dicha bolsa.

En este sentido, las principales debilidades del mercado de valores, vinculadas unas con otras, son la poca presencia de oferentes de títulos, el bajo nivel de transacciones accionarias y la escasez de instrumentos financieros. Es decir, las debilidades no tienen que ver con la estructura legal del sistema financiero.

La supervisión y regulación corporativa, tema de vital importancia, muestra avances sustanciales a partir de modificaciones que se realizaron para eliminar cuentas que no se utilizaban y añadir otras que brindaran una mayor información, acordes con las normas internacionales de contabilidad. Dichas modificaciones guardan relación con los catálogos del balance general, el estado de resultados mensuales y acumulados, las cuentas de orden y la normativa prudencial, así como con información complementaria sobre los puestos en la bolsa de valores. De igual forma, el órgano supervisor del mercado de valores, la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), incorporó en 2004 modelos contables para el registro de los contratos de compra y venta al contado y a plazos por parte de terceros, así como para las respectivas en-

tradas y salidas de la custodia. No obstante, la implementación de dichos modelos aún no fue completada. Asimismo, cabe notar la falta de información y supervisión de la banca *off-shore*.

Coordinación y fomento de los mercados

En los mercados pueden registrarse fallas que hagan que éstos sean incompletos o no funcionen correctamente, como las relacionadas con la presencia de externalidades y los bienes públicos. Estas fallas pueden tener lugar debido al carácter imperfecto y asimétrico de la información entre los agentes económicos. Pero también hay errores que pueden surgir del proceso de coordinación de la inversión. Todos estos casos plantean desafíos si desde el Estado el objetivo es que los mercados funcionen eficientemente y se garantice el mejor resultado en términos sociales.

La principal observación en esta materia es que en Costa Rica subsiste la necesidad de coordinar y fomentar los mercados debido principalmente a dos factores: en primer lugar, las transformaciones institucionales y técnicas del Estado, que en algunos casos han limitado su capacidad para intervenir y corregir este tipo de situaciones, y en segundo lugar las debilidades fiscales, que también redujeron las posibilidades de corregir estos problemas (véase el capítulo V).

Desde hace algo más de tres lustros, la dinámica económica de Costa Rica se caracteriza por un influjo creciente del mercado y una menor incidencia del Estado. Sin embargo, la transición de un Estado interventor a un Estado regulador y facilitador ha sido incompleta y, en algunos casos, limitada. El Estado ha perdido capacidades para invertir en infraestructura y formar capital de recursos humanos debido a una serie de factores, entre ellos los siguientes: la menor acción pública, las dificultades fiscales producto de una baja recaudación impositiva y una creciente deuda pública, y los escasos resultados en materia de redistribución del ingreso, tema que se trata en el apartado *cohesión social y manejo de conflictos*.

Así, la presente dimensión de análisis se subdivide en los siguientes aspectos: *política industrial y de promoción de la inversión*, en que se trata el fortalecimiento necesario para las PyME, la producción agrícola e industrial y la infraestructura vial; *marco normativo adecuado para el desarrollo de los mercados financieros*, en que se hace referencia a la necesidad de alentar, a través de dicho marco formativo, un flujo de información eficiente y transparente para mejorar las condiciones adecuadas de acceso al mercado del sector privado y las PyME, así como a la necesidad de mejorar la supervisión en lo referido a la banca *off-shore*; *política para la promoción de la internacionalización*, donde se observa que dicha política, basada en la firma de acuerdos comerciales, turismo y atracción de IED, ha sido exitosa, pero asimismo se identifican ciertas áreas que requieren atención, como el fomento a las PyME, la infraestructura, la difusión del conocimiento en materia de internacionalización de las empresas y la mayor competitividad de estas. En el apartado *políticas de promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas y de formación de profesionales* se cuestiona la calidad de la educación y el nivel de inversión en investigación, desarrollo y tecnologías de información, y, finalmente, en *regu-*

lación ambiental para la gestión del patrimonio natural y cultural, se da cuenta de un marco institucional innovador, así como de políticas y patrones de consumo óptimos, pero se señalan algunas debilidades menores.

Política industrial y de promoción de la inversión

Uno de los ámbitos en que se producen problemas vinculados a la presencia de potentes externalidades, complementariedades y necesidades de coordinación es el de la inversión industrial. Costa Rica enfrenta tres desafíos en cuanto a la corrección de fallas en la política industrial y la promoción de la inversión. Estos son: el fortalecimiento de las instituciones relacionadas con los sectores productivos agrícola e industrial, el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (PyME) y el mantenimiento de la infraestructura, en especial la de redes viales.

El desarrollo de estas políticas es de suma importancia, ya que el modelo de crecimiento y desarrollo no puede sustentarse sólo en la externalización de la economía, como se detalla en el punto *política para la promoción de la internacionalización* (véase infra). En este sentido, resulta fundamental atender la economía interna, poniendo énfasis en las políticas antes mencionadas.

La política productiva experimentó un giro significativo a mediados de la década de 1980, pasando de una política industrial debilitada y en algunos casos ausente, a la gestación de una estrategia orientada a incentivar una mayor presencia de la inversión extranjera. De la aplicación de políticas heterodoxas y un papel preponderante del Estado dentro del mercado, se transitó así a una nueva estrategia de desarrollo a principio de los años noventa, con una diversificación de la oferta exportable, la introducción de programas de reforma comercial y financiera, la oferta de incentivos para las actividades exportadoras y el turismo, y un mayor dinamismo en zonas francas y en materia de atracción de IED (Programa Estado de la Nación 2004).

De este modo, pese a que en los últimos tiempos se han producido transformaciones que pretenden darle mayor importancia al desarrollo institucional, la política productiva ha desatendido la promoción de los sectores productivos agrícola e industrial, mientras que las instituciones ligadas a la promoción de las exportaciones o al sector financiero se han visto fortalecidas.

Antes de pasar al análisis de la política de fomento a las PyME deben destacarse dos rasgos de la economía costarricense que subrayan la importancia de las iniciativas para el fomento de estas empresas: por un lado, la economía informal, que representa el 26,3% del PIB, es en términos generales de importancia relativa, pero resulta determinante en el caso de las PyME, y por otro lado, el mercado de trabajo se encuentra prácticamente estancado: el empleo creció en un 0,8%, mientras que el índice del salario mínimo real cayó en un 1,6%. Asimismo, las tasas de desempleo y subdesempleo muestran incrementos sustanciales respecto de las experimentadas en los años noventa, y aproximadamente un 30% del empleo sufre problemas de calidad.

Teniendo en cuenta estos dos aspectos mencionados, se ha señalado que la falta de incentivos a la actividad productiva de las PyME ha sido una de las deficiencias más importantes de las últimas décadas si se consideran las políticas dirigidas a impulsar el crecimiento económico.

El interés en las PyME es un fenómeno reciente, que incluye la creación de incentivos a partir de nuevas leyes y la asignación de fondos para su fomento. El objetivo de la promoción de créditos para las PyME es reducir el nivel de informalidad de estas empresas. Otro tipo de incentivos son los siguientes: por medio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) se ofrece la Ventanilla Única de Formalización de Empresas (VENUFE), para facilitar y disminuir los costos de transacción; se ha creado la Ley PyME, y se ha incorporado la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPyME) al Ministerio de Economía, a fin de ejecutar programas de fomento para el sector.

Estas iniciativas buscan insertar a las PyME en el mercado internacional y propiciar un incremento de la producción nacional. Sin embargo, se ven limitadas en su eficacia debido a la escasez presupuestaria del gobierno y a la insuficiencia de personal destinado a la promoción de su fomento. Además, la falta de información es una restricción fundamental a la hora de diseñar un adecuado modelo de intervención en las PyME. De hecho, este último problema tiene varios efectos negativos: las entidades financieras tienen dificultades para cuantificar apropiadamente los riesgos del sector y por lo tanto limitan su oferta; las instituciones de formación y capacitación no logran suplir las necesidades del área; los proveedores de servicios de desarrollo empresarial, tanto públicos como privados, no son capaces de identificar de manera adecuada la clientela potencial, y la demanda de servicios de desarrollo empresarial es baja debido a que las empresas no tienen muy claras sus necesidades (Angulo 2005).

Finalmente, en cuanto al mantenimiento de la infraestructura se refiere, Costa Rica ha pasado de tener una de las redes viales más desarrolladas de América Latina en la década de 1970, a contar con una de las más deterioradas a mediados de los años noventa. En la actualidad, el indicador de calidad de la infraestructura del Foro Económico Mundial 2005 califica al país con una puntuación muy baja, de 2,6, mientras que la media latinoamericana es de 3,1 y otros países de Centroamérica, como El Salvador (4,6), Honduras (3) y Panamá (3,6), reciben mejores puntajes.

En los años ochenta, los elevados niveles de la deuda pública, los programas de ajuste estructural y los graves desequilibrios fiscales contribuyeron a reducir la inversión en infraestructura. Pero estos factores eran acompañados además por inadecuadas políticas de gestión en materia de desarrollo, conservación y mantenimiento de las redes viales. Deben destacarse, no obstante, los esfuerzos realizados a partir de 1995, cuando se abandonó la política de construcción directa de carreteras y caminos por parte del Estado y se adoptó un sistema híbrido de participación conjunta de los sectores público y privado.

Marco normativo adecuado para el desarrollo de los mercados financieros

El mercado financiero es otro de los terrenos en que pueden identificarse problemas, debido a la presencia de información imperfecta y asimétrica. Tales fallas tienen su origen en la propia naturaleza intertemporal de las transacciones que se realizan en el mercado. La asimetría informativa entre acreedor y deudor (o entre asegurador y asegurado) exige un marco normativo firme y de carácter cautelar, que normalmente es aportado por una institución de vigilancia.

En el caso de Costa Rica, el sistema financiero enfrenta una serie de inconvenientes que requieren atención, entre los cuales se destacan los siguientes: la elevada intermediación bancaria, agravada por la falta de un marco regulatorio eficiente, que propicie un flujo eficaz de información transparente; la fragmentación del mercado entre los sectores público y privado, así como entre grandes y pequeñas empresas, y la falta de supervisión del mercado, particularmente en lo que se refiere a la banca *off-shore*.

En primer lugar, el elevado índice de intermediación bancaria, producto de deficiencias institucionales, resta eficiencia a los mercados al aumentar los costos de transacción y entorpecer la circulación de información transparente. En este sentido, se requieren esfuerzos para establecer un marco regulatorio eficiente, que garantice la transparencia y la oferta de información, ya que el sistema regulatorio que emana del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) tiene un impacto moderado en la regulación y supervisión del sistema financiero en general.

En segundo lugar, la presencia de un mercado híbrido, con operadores públicos y privados, ha sido acompañada por una cierta especialización no deseada: los bancos públicos han canalizado recursos hacia las empresas estatales y, en general, han tenido que invertir en títulos del sector público para aliviar las presiones fiscales, mientras que la banca privada se ha orientado al financiamiento de los sectores más dinámicos de la economía. Esto ha provocado una notoria fragmentación entre los sectores privado y estatal en el contexto de una creciente participación de los operadores privados.¹⁰ En 2006, la banca privada costarricense experimentó una profunda transformación, ya que los principales operadores locales fueron adquiridos por la banca internacional (HSBC, Scotiabank), lo que ciertamente modificará las condiciones de la competencia entre la banca pública y privada. La fragmentación del mercado se refiere también a la capacidad de acceso a este. Como es de esperar, las empresas de mayor tamaño tienen un mayor acceso al crédito que las de menor tamaño. Las barreras para acceder a los recursos en el mercado se deben principalmente a debilidades del marco normativo.

Aunque los indicadores de acceso a los mercados han evaluado positivamente a Costa Rica en lo que a sistema de información sobre créditos y dificultades para acceder a créditos se refiere,¹¹ es común encontrar asimetrías entre los agentes prestatarios y los prestamistas. Asimismo, no hay un gran desarrollo del sistema financiero,¹² dado que debido a los altos márgenes de intermediación es poca la disponibilidad de capital de riesgo y son elevados los costos del crédito.¹³

En tercer lugar, tal como se señaló en el apartado *mecanismos reguladores para defender la competencia*, otro tema que cabe destacar es la necesidad de mejorar los requisitos de super-

visión de la banca *off-shore* y los denominados grupos financieros, y equiparlos a los crecientes controles internacionales contra el lavado de dinero, el narcotráfico y el terrorismo. Más allá de estas responsabilidades de supervisión, también se podría considerar la provisión de los elementos requeridos para que dicha porción de la banca se transforme en *on-shore*. Pese a recientes esfuerzos, esta banca paralela representa un problema de fragmentación del mercado y, por su magnitud, un elevado potencial de riesgo sistémico difícil de cuantificar dadas las limitaciones de información y la falta de transparencia con que opera (Angulo 2005).

Política para la promoción de la internacionalización

La importancia de fomentar una política de internacionalización radica en que esta es generadora de beneficios públicos. Lo anterior se explica con la premisa de que la proyección hacia fuera por parte de las empresas, así como el desarrollo de los mercados internacionales, produce costos fijos y la necesidad de obtener información especializada relativa a las oportunidades de negocios en el exterior y a la operativa internacional. Ese conocimiento reconstituye luego un bien público en la medida en que, una vez generado, puede estar disponible para todos sin exclusión. Esto justifica que las instituciones públicas se involucren en la creación de una infraestructura institucional de apoyo a los procesos de internacionalización de las empresas.

A partir de la teoría de las ventajas competitivas, una estrategia de internacionalización sirve también para beneficiarse del comercio internacional como promotor del crecimiento económico. Esto es particularmente relevante para el caso de Costa Rica, que, pese a ser un país pequeño, puede aprovechar sus recursos naturales.

Los ejes que han dirigido la política de internacionalización en Costa Rica son la apertura internacional con un fuerte énfasis en los acuerdos comerciales, el turismo y la atracción de la inversión extranjera directa. Como se señala en *mercados abiertos a la competencia internacional*, el grado de apertura económica en Costa Rica es muy alto (de 96,18% para 2004). Ahora bien, si se descuenta la zona franca, ese mismo índice es de 66,81%, lo que pone en evidencia una política comercial enfocada a este tipo de régimen. El marco institucional de promoción de la internacionalización costarricense está a cargo del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). Dentro de este ministerio, la entidad que se encarga de estimular este tipo de actividades es la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), y también se cuenta con la colaboración institucional de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

En cuanto a la promoción de la apertura comercial y a sus resultados, cabe señalar los siguientes aspectos:

- El gasto público orientado a la promoción de actividades exportadoras es del 9% del presupuesto de gobierno, del cual un 32% se destina a la industria y al comercio.
- Se otorga gran importancia a los acuerdos comerciales. Así, se han firmado tratados de libre comercio con México (enero de 1995), Chile (febrero de 2002), República Dominicana (marzo de 2002) y Canadá (noviembre de 2002), así como otro tipo de acuer-

dos con Alemania, Argentina, China, Corea, España, Francia, Países Bajos, Paraguay, República Checa, Suiza y Venezuela. Además, se encuentran en trámite de ratificación legislativa el CAFTA-DR y los acuerdos comerciales con Bolivia, Finlandia, Ecuador y Bélgica-Luxemburgo, y continúan las conversaciones para un eventual tratado de libre comercio con Italia e Israel.

- Las exportaciones han crecido a una tasa promedio del 16,1% desde la década de 1990 y existen ya más de 1700 empresas exportadoras, que envían productos por un valor de algo más de US\$1500 per cápita a más de 140 mercados (nótese que Estados Unidos es el principal socio comercial de Costa Rica: concentra el 47% de las exportaciones costarricenses y el 42% de las importaciones, y es, al mismo tiempo, el principal inversor en suelo costarricense, con el 72% de la inversión extranjera directa).

Aunque la política de internacionalización ha sido exitosa para la economía costarricense, es importante señalar diversos desafíos pendientes. En primer lugar, Costa Rica enfrenta la necesidad de fomentar el desarrollo de las PyME, que son las que mayores dificultades tienen para asumir por sí solas los costos que comporta el proceso de internacionalización, y de mejorar la infraestructura vial para promover el turismo. En segundo lugar, como se dijo al principio de esta sección, es fundamental que los agentes económicos involucrados accedan al conocimiento que representa la información disponible sobre oportunidades de negocios en el exterior y a la especificidad de la operativa internacional. La estrategia de promoción de las exportaciones de Costa Rica tiene como fin incrementar las oportunidades comerciales del país en otros mercados, pero esta estrategia será limitada si no se logra transferir el conocimiento obtenido a la creación de valor y desarrollar los encadenamientos productivos, sociales y fiscales de la nueva economía. Y en tercer lugar, aunque la competitividad costarricense es relativamente aceptable (Foro Económico Mundial 2006), el último informe del Foro Económico Mundial señala una baja en la competitividad del país en cuanto a las tecnologías de la información se refiere, lo cual se debe al estancamiento del conocimiento adquirido. Las recomendaciones en este sentido apuntan hacia mejoras en la educación y en las políticas de gobierno a largo plazo (Ulett 2006a). El índice de competitividad global coloca a Costa Rica en el puesto 43 de 80, lo cual es un puesto relativamente aceptable (Foro Económico Mundial 2006); no obstante, la alta competitividad de la cual se benefició Costa Rica en el pasado hoy esta perdiendo posiciones respecto de otros países de la región (Programa Estado de la Nación 2004).

Políticas de promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas y de formación de profesionales

La actividad innovadora es otro ámbito en el que se registran numerosas fallas de mercado. Una parte de la actividad investigadora, la básica, tiene los rasgos propios de un bien público, por lo que la participación del Estado en su gestión es de suma importancia. La colaboración

directa o indirecta de las instituciones públicas en la promoción de este tipo de actividad investigadora parece clave si se quiere alentar la innovación y el progreso tecnológico en el país. Más allá de este aspecto, otros campos de la actividad innovadora presentan rasgos de acumulación, difícil apropiación y alta incertidumbre que hacen que, incluso en esos casos, el mercado pueda no conducir a una óptima asignación de esfuerzos. Por esta razón, los países ponen en marcha iniciativas dirigidas a apoyar el esfuerzo innovador y a respaldar la formación de capacidades tecnológicas. Es conveniente, no obstante, que este proceso garantice la preservación de los niveles de competencia en los mercados.

En el caso de Costa Rica, son limitadas las políticas de promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas y de formación profesional. Esta deficiencia se debe, en parte, a las carencias en materia de calidad educativa y a la falta de inversión en los sectores de investigación y desarrollo (I&D) y tecnologías de información (TI).

La calidad de la educación en Costa Rica es baja puesto que la inversión en este sector no es suficiente, a pesar de haberse registrado la mejoría en la cobertura de la educación primaria y secundaria a que se hace mención en el punto *mecanismos para garantizar la participación de los sectores excluidos en los mercados* (véase infra). Además, el apoyo a la educación a través de los programas selectivos de la inversión social consignados en el apartado *instituciones para la protección social frente a la adversidad*, enfrenta los problemas fiscales y presupuestarios del país que se tratan con detalle en el capítulo V y en *capacidades fiscales del Estado* (véase infra).

El crecimiento de la brecha cualitativa entre la educación pública y la educación privada es significativo, lo que a su vez se refleja en brechas sociales y de género (Programa Estado de la Nación 2005). La proporción del gasto social destinado a la educación es de 30%, lo que representa cerca de un 6% del PIB del país. No obstante, se estima que el gasto en educación debe llegar al 8% del PIB, tal como ha sido planteado en campañas electorales. De hecho, el informe del Foro Económico Mundial advierte que el país debe invertir más en educación y llegar a acuerdos políticos en esta materia.

La inversión en investigación y desarrollo (I&D) como porcentaje del PIB ha sido baja si se compara con economías similares. Los datos muestran que el porcentaje del PIB destinado a este fin en la década de 1990 fue de apenas 0,23% (Banco Mundial 2006). Y en lo que se refiere a las tecnologías de la información (TI), las políticas de promoción en este terreno no han sido lo suficientemente estables y coordinadas.

Regulación ambiental para la gestión del patrimonio natural y cultural

El espacio de los recursos, bienes y servicios ambientales es el área donde pueden manifestarse con mayor intensidad las fallas del mercado. En este ámbito es posible encontrar bienes públicos casi puros (como el cambio climático, la capa de ozono, la atmósfera o la biodiversidad), bienes comunes de libre acceso (como las pesquerías internacionales o los bosques), bienes de

club (como el acceso a zonas exclusivas de pesca) y bienes que por lo general están sujetos a importantes externalidades. Todo ello hace del medio ambiente un campo donde los mercados pueden ser débiles, incompletos o manifiestamente imperfectos. De igual manera, el patrimonio cultural es un ámbito en el que se pueden generar numerosas fallas, debido a que también presenta rasgos de bien público. Por todo ello, se requieren normas e instituciones encargadas de velar por la aplicación de las regulaciones y generar los estímulos necesarios para aproximar los comportamientos individuales a los socialmente deseables y penalizar los comportamientos prohibidos.

En lo concerniente a las regulaciones nacionales e internacionales del patrimonio natural y cultural, Costa Rica cuenta con un marco institucional que es considerado innovador. Ha puesto en marcha prácticas, políticas y patrones de consumo óptimos para la conservación y promoción de su patrimonio. No obstante, algunas debilidades resaltan al constatarse que este ámbito está intrínsecamente relacionado con otro tipo de marcos institucionales y prácticas.

Dichas debilidades son las demoras antes señaladas para la culminación de proyectos debido a los retrasos en la revisión de las declaraciones de impacto ambiental y a los trámites burocráticos que enfrentan los posibles inversores (Banco Mundial, citado por Foro Económico Mundial 2006). También, aunque el turismo ha sido respetuoso del medio ambiente y se ha constituido en un eje importante de la economía costarricense, este no ha sido acompañado por una infraestructura vial y aeroportuaria acorde con las necesidades. Finalmente, siguen existiendo problemas vinculados a la contaminación atmosférica, de los ríos y la capa de ozono, en especial en el área metropolitana.

Por otra parte, Costa Rica ha desarrollado prácticas, políticas y patrones de consumo óptimos en lo que refiere a la política forestal y el turismo, y ha introducido innovaciones sostenibles. En este sentido, la recuperación de la cobertura forestal ha representado una política respetuosa del medio ambiente y una innovación sostenible. Después de revertir extendidos procesos de deforestación se estima que desde el año 2000 un 42% del territorio nacional está cubierto por bosques y que el 70% tiene potencial forestal. Más aún, la ley forestal estimula la creación de mercados para los servicios ambientales y se ha destinado el 26% de la superficie del país a áreas protegidas, entre las que sobresalen los parques nacionales, las reservas biológicas y las áreas silvestres protegidas.

De igual manera, se señala como un elemento positivo e innovador la apuesta que se ha hecho a favor de fuentes de energía renovable. Sin embargo, cabe destacar que el 70% de la energía que se produce es dependiente de los hidrocarburos, lo cual no sólo es perjudicial para el medio ambiente sino que, además, lleva incertidumbre a la economía debido a la volatilidad de los precios del petróleo.

Las condiciones biológicas y climáticas presentes en Costa Rica son altamente atractivas para el turismo, pero cabe destacar que son las innovaciones institucionales en este sector las que han generado tanto el crecimiento sostenido de esta actividad como una variación en los patro-

nes de consumo y producción. Así, en la actualidad es frecuente encontrar una oferta turística amplia, que incluye turismo de aventura, científico, recreativo y agro-eco-turismo.

Finalmente, es preciso subrayar que la proliferación de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, luego de la cumbre de Río de Janeiro de 1992, sobre el medio ambiente, ha ayudado a introducir un marco institucional de gran presencia en la política económica.

Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento

La estabilidad macroeconómica es un requisito indispensable para cualquier proceso de crecimiento sostenido. De hecho, la estabilidad macroeconómica puede considerarse un bien público en la medida en que posea los rasgos de no exclusividad y no rivalidad que caracterizan a este tipo de bienes. Su provisión no puede quedar limitada a lo que el mercado propicie, sino que tiene que ser asumida por la acción colectiva a través del Estado. Esto, con el fin de reducir las perturbaciones cíclicas de la economía y buscar una senda más equilibrada de crecimiento, que compatibilice niveles elevados de empleo y estabilidad de precios.

La principal conclusión en esta materia es que Costa Rica es un país que goza de estabilidad macroeconómica y que en los últimos años ha experimentado un cierto crecimiento económico. Sin embargo, tanto la estabilidad como el crecimiento han sido vulnerables en los últimos cinco años, debido, principalmente, a problemas fiscales y presiones monetarias.

Marco normativo estable, legítimo y eficaz

En la Costa Rica actual, la inseguridad para los agentes económicos no se deriva del marco normativo, que es estable, y tampoco de una falta de autonomía de las instituciones monetarias, ya que estas son independientes y su funcionamiento es correcto. Hay, además, consenso sobre las políticas macroeconómicas del país, que no han sido objeto de discusión por parte de los gobiernos. Debido a una muy importante disparidad de agendas e intereses entre sectores sociales y dirigenciales, esta inseguridad deriva más bien de la dificultad que tienen los agentes económicos para encontrar un sustento político legítimo y efectivo, que permita que tengan lugar las evoluciones institucionales necesarias para el desarrollo. Esto se ha convertido en el eje de una discusión de suma importancia para el país (véase el capítulo III).

Ninguno de los gobiernos del período 1985-2006 logró crear una coalición de fuerzas capaz de ejecutar el programa de reformas propuesto, especialmente en lo concerniente a la reforma del Estado. Por el contrario, en este aspecto hubo un cierto retroceso, tanto en la capacidad de articulación de la acción pública como en los recursos disponibles para ello. La consecuencia es que áreas enteras de la actividad pública tradicional resultaron severamente debilitadas, y las nuevas no lograron desarrollarse (Programa Estado de la Nación 2004).

Capacidades fiscales del Estado

Un segundo requisito para la estabilidad macroeconómica es que exista una hacienda pública eficiente, flexible, equitativa y eficaz en su doble componente de ingresos y gastos. Como es sabido, de la dimensión y capacidad de gestión de la hacienda pública dependen tanto las actividades reguladoras del Estado como las vinculadas a sus funciones redistributivas. En lo que se refiere a los ingresos, es necesario disponer de un sistema fiscal que sea: 1) eficiente, de modo que no introduzca distorsiones en la actividad económica; 2) flexible, para que pueda responder a las necesidades que imponen las cambiantes condiciones del ciclo económico; 3) equitativo, de manera que grave de acuerdo con la capacidad de gasto de cada cual, y 4) eficaz en su capacidad de llevar a cabo la recaudación a bajo costo y, al mismo tiempo, reducir la evasión y el fraude fiscal.

La evolución tributaria muestra que los ingresos del gobierno central con respecto al PIB pasaron del 11,01% en 1991 al 13,01% en 2003. Se observa, además, una mayor recaudación de los impuestos directos (el impuesto sobre la renta pasó de representar el 12,07% de la recaudación total en 1991 al 23,5% en 2003) y de los selectivos, consecuente con el alza en los precios de los hidrocarburos. Por su parte, el peso de los gravámenes al comercio exterior ha disminuido como resultado de la reducción arancelaria.

El tamaño relativo de la carga tributaria en Costa Rica en términos de su PIB es bajo cuando se le compara con el de otros países (oscila entre un 0,7% y un 4,3% del PIB, por debajo de la tendencia internacional). Esto es así aún si se hace la debida comparación en función del ingreso per cápita de los demás países, de su grado de desarrollo humano o desde el punto de vista de la distribución del ingreso. Adicionalmente, existen altas tasas de evasión fiscal (véase el capítulo V).

Al problema de una carga tributaria baja se añade el deterioro de la solvencia fiscal. Es decir, de la capacidad del Estado para financiar la inversión social y física requerida, tanto para los hogares como las empresas, sin afectar el comportamiento de otros sectores de la economía y con una justa distribución de los ingresos tributarios en un marco de estabilidad macroeconómica. Por un lado, el déficit fiscal recurrente ha sido financiado con una creciente deuda pública cuyo servicio ha sido el principal destino del gasto del Estado (gráfico 6.1). Esto ha restringido las posibilidades de financiar mejoras sociales. Por otro lado, la existencia de una deuda interna de gran magnitud, así como las demandas de aumentos del gasto bajo la forma de salarios, pensiones e intereses de la misma deuda, ponen en riesgo la puesta en marcha de políticas sostenibles. El gráfico 6.2 muestra la presión sobre el presupuesto nacional originada en la deuda pública.

La forma en que se resuelve un problema de solvencia fiscal es de suma importancia. Durante 2004 y 2005, Costa Rica mostró un déficit combinado del sector público más bajo que en los anteriores tres años. Esto se logró mediante una combinación de medidas de reducción del gasto y de aumento de la recaudación tributaria. En materia de contención del gasto, en 2003 el gobierno adoptó una política de contracción del gasto público sustentada en dos pilares fundamentales: una reducción de la inversión social, particularmente la relacionada

con los programas impulsados a través del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FO-DESAF), y una disminución de las transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), destinadas a la inversión de la infraestructura vial. Cabe resaltar sin embargo que el sector educativo tuvo un crecimiento real como parte del gasto público durante dicho período. En materia de recaudación tributaria, entre 2003 y 2006 la carga impositiva aumentó en dos puntos porcentuales del PIB, al pasar del 12,5% al 14,5%.

Instituciones adecuadas para la promoción de la estabilidad macroeconómica

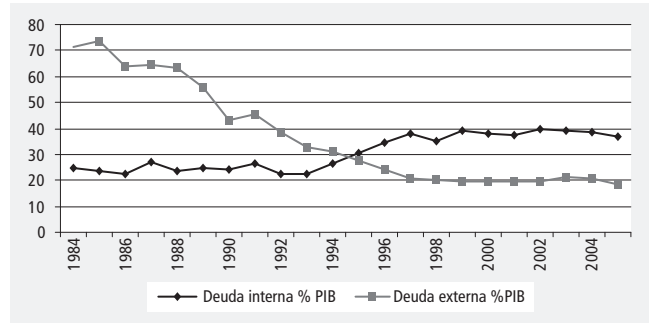
La estabilidad macroeconómica se logra mediante una combina-

ción de instituciones y políticas en los ámbitos monetario, fiscal y cambiario que logran generar certidumbre en los agentes económicos. Las instituciones que en Costa Rica promueven la estabilidad macroeconómica son adecuadas, pero operan en un marco de estrechez fiscal que limita su aporte al desarrollo. Además, la apertura comercial, que ha sido el eje de la economía costarricense, no basta para garantizar el desarrollo humano y pone en peligro la estabilidad macroeconómica alcanzada en los últimos 10 años si no se resuelven las cuentas interiores concernientes al nivel de ingresos del Estado, como lo demostró el pequeño aumento de la inflación de los años 2004 y 2005.

En lo referente a la política monetaria, ciertamente el Banco Central de Costa Rica muestra una mayor independencia en la práctica que en la ley. Cabe señalar que a pesar de que el Ejecutivo tiene la potestad formal de nombrar a la junta directiva, la forma de ratificación y la práctica consuetudinaria han propiciado y demostrado una autonomía del Banco Central con respecto al Ejecutivo.

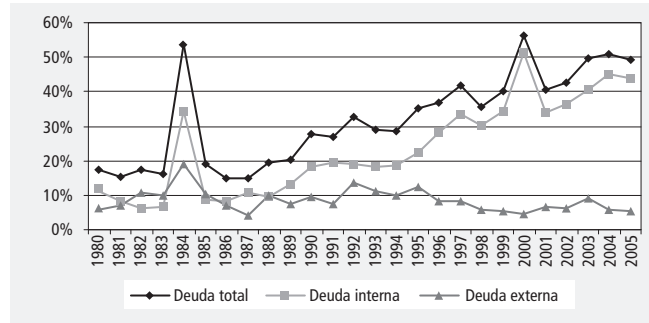
Respecto de la inflación, a lo largo de los 10 últimos años se ha logrado reducir considerablemente, pasándose de un índice de 23,19% en 1995 a un 10,99% en el 2000 y a un 9,45%

Gráfico 6.1. Deuda pública interna y externa en relación con el PIB, 1984-2005



Fuente: BCCR.

Gráfico 6.2. Intereses y amortización de la deuda total, interna y externa como porcentaje de los egresos totales del gobierno central de Costa Rica, 1980-2005



Fuente: CGR.

en 2003. Luego, aunque la inflación anual aumentó a 12,32% en 2004 y llegó a 13,8% en 2005, en términos de mediano plazo se ha logrado un nivel inflacionario bajo, como la evolución de la inflación promedio anual lo indica.¹⁴ Cabe señalar que los flujos de inversión extranjera directa y otras modalidades de movimiento de capital han permitido reducir considerablemente el nivel y la volatilidad de la inflación, así como financiar el creciente déficit en la balanza comercial.¹⁵ Sin embargo, la inflación es elevada en comparación con otros países. Como se explica más adelante, este fenómeno persistente pero moderado es el costo en que se incurre debido al actual régimen cambiario y a la situación fiscal.

En cuanto a la política cambiaria, un tipo de cambio fijo podría reducir los niveles de inflación, pero en detrimento de la competitividad del sector externo. La política económica de Costa Rica se ha basado en la apertura comercial, de modo que los niveles de inflación y devaluación actuales son el costo que el país debe pagar por mantener su competitividad. No sorprende, por lo tanto, que el régimen de minidevaluaciones puesto en marcha hace casi 25 años sea todavía un tema de discusión.

En materia de política fiscal, el principal desafío es sin duda la reforma hacendaria, que debe cubrir aspectos tributarios y el manejo de la deuda pública, así como propiciar controles efectivos y mejorar la rendición de cuentas. La debilidad fiscal puede comprometer la estabilidad macroeconómica en los próximos años si no se llevan a cabo reformas estructurales tendientes a acrecentar los ingresos del Estado. Por una parte, el deterioro de los términos de intercambio, debido a la fuerte alza en el precio de los hidrocarburos y al incremento de los precios regulados por encima del promedio de la inflación, generó en 2004 un aumento no previsto de la tasa de inflación respecto de la meta inicialmente pautada por el Banco Central. Al finalizar el año, ese indicador llegó al 13,1%, y al 13,8% en 2005, mientras que en 2002 y 2003 se había mantenido en los 9 puntos porcentuales. A su vez, el mayor costo de las importaciones y la insuficiencia de las exportaciones de bienes y servicios propiciaron un incremento del déficit comercial.

Los urgentes desafíos tributarios y fiscales mencionados configuran una situación de alta vulnerabilidad para la economía costarricense y resaltan algunas tareas inconclusas para la estabilidad del país, como un mayor y más flexible gasto público, una mayor y más equitativa recaudación, una transformación en la composición de la deuda pública para reducir su peso y una más efectiva rendición de cuentas.

Es claro que no basta con que la política económica busque la estabilidad macroeconómica. Y la apertura comercial tampoco resulta suficiente para el desarrollo humano, pues, como se ha visto, la situación fiscal, caracterizada por una carga tributaria baja y una deuda pública elevada, reduce la capacidad institucional de prestar servicios esenciales para el desarrollo humano. Para lograrlo son necesarios, además, resultados fiscales que transfieran a las instituciones una mayor capacidad de acción, encadenamientos sociales que generen empleos de calidad y condiciones productivas que dinamicen a otros sectores y transfieran tecnología (Programa Estado de la Nación 2004).

Cohesión social y manejo de conflictos

Una de las funciones básicas del Estado es la de aproximar la distribución de la renta a aquella que se considera socialmente deseable y tratar de corregir sus desequilibrios mediante la regulación y la política de ingresos y gastos públicos, puesto que la sociedad no es indiferente a la distribución de la renta y los activos de la que se parte. Esta función tiene que ver con consideraciones éticas relacionadas con principios de justicia social, aunque también con posibles criterios de eficacia económica, debido a las imperfecciones y externalidades de los mercados.

La cohesión social a través de una distribución equitativa de la renta y de los activos puede contribuir al desarrollo de los países. Las vías para lograrlo son diversas, pero cabe señalar que, además de la legitimación de las instituciones, la reducción tanto del conflicto social como de la inestabilidad política y la inclusión de sectores potencialmente productivos, una mayor equidad propicia un menor respaldo político a iniciativas expropiatorias, que penalizan la inversión y el crecimiento. Genera, además, un menor grado de exclusión de los mercados de capital, lo cual a su vez propicia un aumento de la eficiencia agregada del sistema, y una mayor estabilidad social e institucional, lo que contribuye a reducir el delito y la inseguridad.

Para alcanzar la cohesión social se requieren instituciones creíbles, que representen y canalicen los intereses de los distintos grupos sociales, que defiendan los intereses colectivos y promuevan el consenso social, que garanticen la participación de los sectores excluidos de los mercados y la protección social frente a la adversidad, y que promuevan un equilibrio entre las diferentes entidades territoriales de un país. Así, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno tienen un papel clave en la promoción de instituciones que generan consensos sociales.

Instituciones creíbles para la representación, canalización de intereses y capacidad del Estado para defender los intereses y promover el consenso social

Un primer requisito para la promoción de la cohesión social es que existan instituciones sólidas y creíbles, capaces de representar y canalizar los intereses de los diversos grupos sociales. La gobernabilidad democrática no pretende anular el conflicto social, sino más bien lograr que las tensiones se encaucen de forma tal que no socaven las posibilidades de progreso de la sociedad mediante su expresión violenta. Para que así suceda, se requiere en primer lugar que tales instituciones sean legítimas y, en segundo lugar, que haya espacios de diálogo y participación en donde los diversos intereses se expresen y puedan incidir, en forma institucionalizada, en las acciones de gobierno.

En Costa Rica, como se analiza en el capítulo III, y a pesar de una cierta fortaleza relativa respecto de otros países de la región, la legitimidad del sistema político enfrenta algunos desafíos incipientes. Esta dinámica impacta sobre la credibilidad de las instituciones de repre-

sentación y de canalización de intereses, así como sobre la capacidad del Estado para defender los intereses colectivos y promover el consenso social. No obstante, cabe notar que se ha dado en Costa Rica un proceso fructífero, aunque aún insuficiente, de participación de la sociedad civil, no sólo porque esta se ha ido organizando y movilizándose cada vez más a partir de la década de 1990, sino también porque se ha buscado tanto el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil como la participación de esta última en la toma de decisiones.

En cuanto a la organización y movilización de la sociedad civil, los avances se han ido acrecentando, en muchos casos promovidos por el Estado con el propósito de defender los intereses colectivos y promover el consenso social. En general, los requisitos establecidos por la legislación para la creación de organizaciones sociales son pocos y fáciles de cumplir, y se ha mantenido una actitud de tolerancia hacia la organización de personas en instancias informales (Proyecto Estado de la Nación 2001).

La sociedad civil costarricense ha adquirido una gran diversidad organizativa. Se destacan algunas organizaciones sindicales, empresariales y, en menor medida, ambientalistas, que han irrumpido en el escenario político reclamando un papel en la definición de la agenda nacional. Este grupo también incluye organizaciones laborales, asociaciones solidarias, asociaciones vecinales, cooperativas, organizaciones multicomunales de vivienda, organizaciones campesinas y nuevos grupos de interés de muy diversas áreas. Sólo los sindicatos experimentaron una cierta disminución en su filiación, en parte producto del recambio en su conducción y en parte por los obstáculos vigentes a la libre organización sindical en el sector privado.

La movilización de la sociedad civil tiene, en ocasiones, capacidad de incidir sustancialmente sobre la acción del gobierno y las políticas públicas. El año 2004 fue especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que expresaron sus demandas a las autoridades por medio de diversos mecanismos de protesta social y forjaron alianzas entre sí para sumar demandas y así realizar acciones conjuntas. Sin embargo, más que cambios en las modalidades y niveles en que la ciudadanía participa en la vida pública, lo que se registró fue una mayor eficacia en la intervención de las organizaciones sociales (Programa Estado de la Nación, 2005). Esta constatación refleja a la vez mejores posibilidades de expresión y la presencia de mecanismos de rendición de cuentas, pero también es un reflejo de un determinado malestar social, que aunque expresó su frustración de manera pacífica,¹⁶ debe ser tomado en cuenta.

Desde 1994, los sucesivos gobiernos han ensayado diversas fórmulas orientadas a constituir una coalición política y social capaz de impulsar ciertas decisiones políticas consideradas prioritarias. Este proceso se ha vivido en cuatro momentos distintos. En un primer momento, se desplazó de manera total a la Asamblea Legislativa como centro de deliberación de las decisiones políticamente relevantes y a los partidos como ejes de la negociación política, para dar cabida, en un segundo momento, a espacios creados por los gobiernos y sectores organizados de la sociedad civil de los que representantes de los partidos políticos participaban como un actor más. Cabe destacar que en estas dos instancias se desdibujaron las ideas clásicas de la representación política. En los siguientes dos momentos, las negociaciones retornaron al seno

del parlamento: en primer lugar se incorporó a los sectores organizados de la sociedad civil al centro de la toma de decisiones del gobierno representativo, a través de reglas y procedimientos legislativos y bajo la figura de las comisiones mixtas, y por último los gobiernos perdieron su carácter de actor convocador al participar del proceso de toma de decisiones en iguales condiciones que los sectores sociales organizados y como asesores de la comisión legislativa, con voz pero sin voto (Programa Estado de la Nación 2004).

A partir de estos intentos se desarrolló un proceso autónomo de los distintos sectores sociales, prácticamente sin exclusión, en mesas de trabajo sobre temas específicos, como el referido a una política nacional de empleo. También se desarrolló una importante reflexión y se alcanzaron acuerdos concretos sobre la institucionalización del diálogo social mediante la creación del Consejo Económico y Social (CES), siguiendo el modelo europeo. Esta institución es un mecanismo de consulta con la sociedad civil organizada de carácter multisectorial, que los poderes de la nación pueden emplear para abrir espacios de opinión informada sobre los proyectos económicos, sociales y laborales importantes.

Mecanismos para garantizar la participación de los sectores excluidos en los mercados

Los mercados pueden generar desigualdades sociales puesto que son imperfectos y asimétricos, o bien, debido al efecto de las externalidades, pueden alentar la polarización económica, como ocurre cuando se desarrolla una concentración espacial de actividades. La exclusión y la falta de igualdad de oportunidades vulneran el funcionamiento y el crecimiento potencial de los mercados, además de complicar la gobernabilidad de los países y hacer más difícil la conducción política y la adopción de medidas correctivas. De ahí la importancia del papel que cumplen las instituciones públicas en lo que se refiere a la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para impedir la consolidación de procesos de exclusión y potenciar la igualdad de oportunidades entre los agentes económicos.

Uno de los mecanismos más importantes que tiene el Estado para promover la participación de los sectores excluidos es la distribución de la renta a través de políticas y programas sociales. En Costa Rica, estos mecanismos han logrado incrementar las capacidades de desarrollo¹⁷ de la población, pero en un contexto en el que las desigualdades se han agravado y los índices de pobreza llevan más de una década de estancamiento. Por este motivo es que se analiza en detalle la situación, se revisan las políticas sociales y su impacto y se exponen las razones que explican dicha desconexión, vinculada a la disminución del gasto social y al tipo de programas empleados para resolver los problemas sociales.

En la última década, Costa Rica logró ampliar las capacidades de la población en el ámbito del desarrollo humano: se lograron mejoras en el acceso a la educación, hubo progresos importantes en materia de acceso a una vida saludable, ya que aumentó la esperanza de vida, se redujo la mortalidad infantil y se expandió la red de atención primaria a la salud. En lo referente al acceso a una vida digna, sobresale la mejora en las condiciones habitacionales, pues

se redujo el déficit cuantitativo de viviendas, y hubo una ampliación en las coberturas sociales de los servicios básicos.

Dos aspectos clave que permitieron estos logros fueron el crecimiento económico y el aumento de la inversión social, total y per cápita, durante la última década, aunque sobre este aspecto es necesario contar con una perspectiva histórica más amplia sobre la evolución de la inversión social, tal como se hace más adelante.

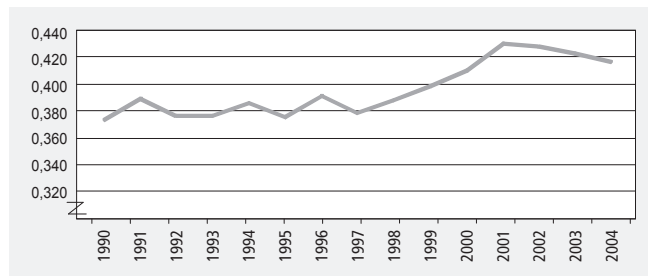
Aún más, se realizaron progresos en materia de regulación laboral, cuyo papel en la incorporación de sectores desprotegidos al mercado laboral es muy importante. Así, a partir de 2002, gracias a las iniciativas del sector laboral ante el Consejo Superior de Trabajo, se creó la Comisión Nacional de Política de Empleo, encargada de definir la política de empleo. Esto representó un avance mayor, ya que antes no existían lineamientos claros y no se contaba con un marco institucional que garantizara la aplicación de una política de empleo a largo plazo.

Sin embargo, esta última década también reflejó las desigualdades presentes en la sociedad costarricense. Se incrementaron las brechas entre los grupos sociales, tal como lo evidencian el coeficiente de Gini (gráfico 6.3) y la evolución de los ingresos, y aumentaron las diferencias tanto en el acceso a la educación según los niveles de ingreso como en el empleo de acuerdo con la educación.

La evolución de los ingresos ha sido muy variada según el grupo que se considere. De acuerdo a las encuestas de ingresos y gastos de los hogares (DGEC 1988 e INEC 2005b), aunque los ingresos reales crecieron en promedio un 33,7% en ese período de 16 años, el 20% de la población de mayores ingresos disfrutó de un crecimiento en sus haberes de 67,9%, mientras que el 20% de la población con los ingresos más bajos vio reducirse su ingreso en un 13,9%. En tanto, los haberes del segundo 20% con ingresos más bajos se redujeron en un 2,7%. Por otra parte, debido a la reducción en el número de hogares de un miembro, el ingreso per cápita aumentó para todos los hogares, pero en proporciones muy diferentes: el 20% de la población con los haberes más altos tuvo un crecimiento del ingreso per cápita de 95,6%, mientras que el 20% de menores ingresos sólo vio crecer su ingreso per cápita en un 6,7%. Como se indica, a pesar de que el ingreso total y el ingreso per cápita aumentaron en Costa Rica, el análisis desagregado revela que conforme se baja en la escala de sueldos la mejora se va reduciendo y una parte de la población incluso ve reducirse sus ingresos. Esta situación podría explicar en parte el enojo contra el sistema político.

No hubo en los últimos 10 años una conexión inmediata entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de una mayor equidad. Esta falta de conexión pone en

Gráfico 6.3. Evolución del coeficiente de Gini, 1990-2004



Fuente: Sauma 2005, a partir de las encuestas de hogares del INEC.

evidencia tres características importantes del desarrollo reciente en Costa Rica. En primer lugar, muchos de los avances obtenidos en los últimos 10 años fueron en realidad una recuperación de las capacidades perdidas anteriormente, debido a la reducción del gasto público en salud, vivienda y educación durante la primera mitad de los años ochenta. En segundo lugar, la inversión social en desarrollo humano, que en Costa Rica ha aumentado relativa y moderadamente, no produce resultados inmediatos. Es su persistencia a lo largo del tiempo lo que produce resultados, como lo atestigua la propia experiencia costarricense a lo largo de la mayor parte del siglo XX. En tercer lugar, una alta y sostenida inversión social en educación y salud es una condición necesaria pero insuficiente para el desarrollo humano. Sin los niveles de inversión social de los últimos 10 años, la desigualdad hubiese crecido mucho más. Esa inversión produjo un fuerte efecto redistributivo, pero no pudo compensar el aumento de la desigualdad en los ingresos. En este caso, el problema de la desigualdad tiene su origen en la economía y, más específicamente, en el mercado laboral.

A su vez, la desconexión entre desarrollo humano y equidad se debe tanto a factores económicos como a las políticas de redistribución. En la última década, el mercado laboral evidenció fuertes debilidades. La generación de empleo en el sector informal fue más dinámica que en el sector formal, y la destrucción de empleos en el sector agropecuario ha sido significativa por la paulatina pérdida de importancia de su actividad. También se han enfrentado problemas para generar empleo de calidad, dado que los sectores más dinámicos en este sentido tienen un peso limitado dentro del mercado laboral. A lo anterior cabe añadir que las brechas salariales han aumentado. Estas tendencias están relacionadas con el modelo de desarrollo adoptado por el país, y particularmente con la falta de encadenamientos productivos entre los sectores más dinámicos y la mano de obra. La inversión en capital humano tampoco ha tenido una distribución adecuada, puesto que los sectores más favorecidos fueron los grupos de mayores ingresos, y lo mismo ha sucedido en lo que respecta a políticas de empleo, educación o acceso a las nuevas tecnologías y conocimientos.

Instituciones para la protección social frente a la adversidad

Aún cuando existan instituciones dedicadas a combatir la exclusión, las personas pueden verse en situaciones de extrema vulnerabilidad como consecuencia de circunstancias imprevistas o de una acumulación de carencias que se refuerzan mutuamente (como lo es la relación entre pobreza y falta de educación). Si se quiere promover la cohesión social necesaria para fortalecer los mercados y la gobernabilidad democrática, es necesario desarrollar instituciones que atiendan esas situaciones extremas. Así, se debe combatir la adversidad imprevista a través de fórmulas de apoyo social que se ocupen de acontecimientos como la enfermedad, la vejez, la muerte, la invalidez o el desempleo, y del mismo modo es necesario combatir las situaciones de pobreza extrema que resultan de la acumulación de carencias que se refuerzan mutuamente. En estos casos se debe contar con instituciones que promuevan la cobertura de necesidades

sociales básicas y con políticas específicas dirigidas a promover la lucha contra la marginación y la exclusión social.

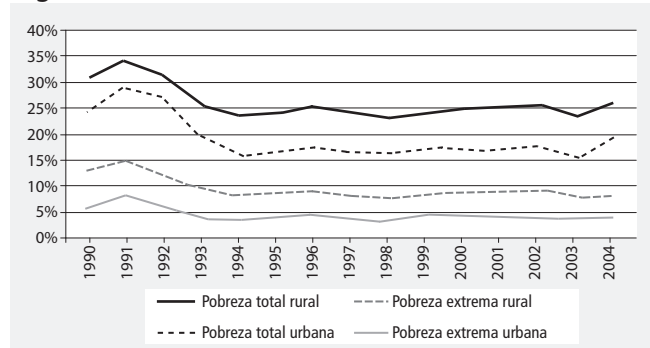
El perfil de los pobres (gráfico 6.4) se mantuvo sin variaciones a lo largo del período 1990-2004: un bajo nivel de escolaridad y su concentración en actividades agropecuarias tradicionales e informales no agrícolas, como las microempresas, de baja productividad. El país no logró diseñar una estrategia de largo plazo para el combate de la pobreza, capaz de integrar a los más excluidos e incidir sobre factores clave para la superación de la pobreza, como el empleo. Más bien, fueron las políticas sociales universales, y no las selectivas, las principales responsables de algunas mejoras de la población pobre, especialmente en educación (Programa Estado de la Nación 2005).

Las evoluciones de la inversión social pública (ISP) se muestran en el gráfico 6.5. Durante las décadas de 1980 y 1990, los niveles de inversión social fueron menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y el incremento que tuvo lugar a partir de 1995 no ha logrado recuperar los máximos históricos de la década de 1970. Aún más, el crecimiento de esta inversión entre 1990 y 2002 se debe a las políticas universales, que crecieron a un ritmo de 4,5%, y especialmente a las contributivas, que lo hicieron a una tasa del 5,8%; no obstante, las políticas selectivas sólo se incrementaron en una tasa media de 1,2%, lo que supone una contracción por habitante. Así, los programas selectivos han perdido su participación en la inversión social, ya que pasaron del 14% en 1990 a un 10% en 2002.

Asimismo, si se observa la composición de la ISP dirigida a programas selectivos, una parte importante de la inversión –el 60%– fue dirigida a familias no pobres, mientras que el 20% más pobre sólo recibió el 37% en 1990 y el 45% en 2002.

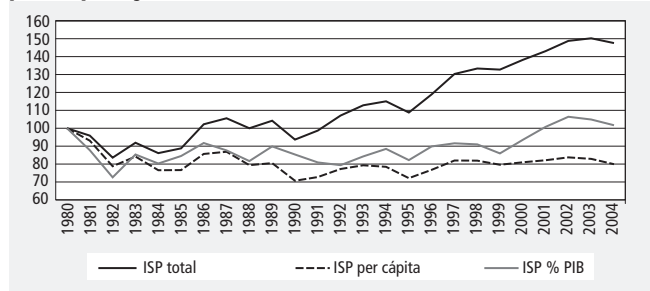
Ahora bien, es necesario analizar en detalle la distribución de la ISP. La reducción global de la ISP per cápita en programas selectivos es producto de la contracción en los programas de nutrición y vivienda, ya que

Gráfico 6.4. Incidencia de la pobreza en los hogares según zona



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

Gráfico 6.5. Índice de la Inversión Social Pública, per cápita y en relación con el PIB, 1980-2004



Fuente: Trejos 2005.

los incentivos para estudiar han crecido marginalmente (en 1990 sólo existían los comedores escolares, y en 2002 se agregaron las becas, el transporte y el bono escolar).

En términos de la calidad de los programas en ejecución, la mayor parte de los programas selectivos son de pequeña escala y limitada permanencia. No obstante, de acuerdo con la cantidad de recursos que se les asigna hay algunos que son más estables y que, además, aglutinan la mayor parte de la inversión. Estos conforman los programas centrales y permanentes de combate a la pobreza desde el ámbito de las políticas selectivas.

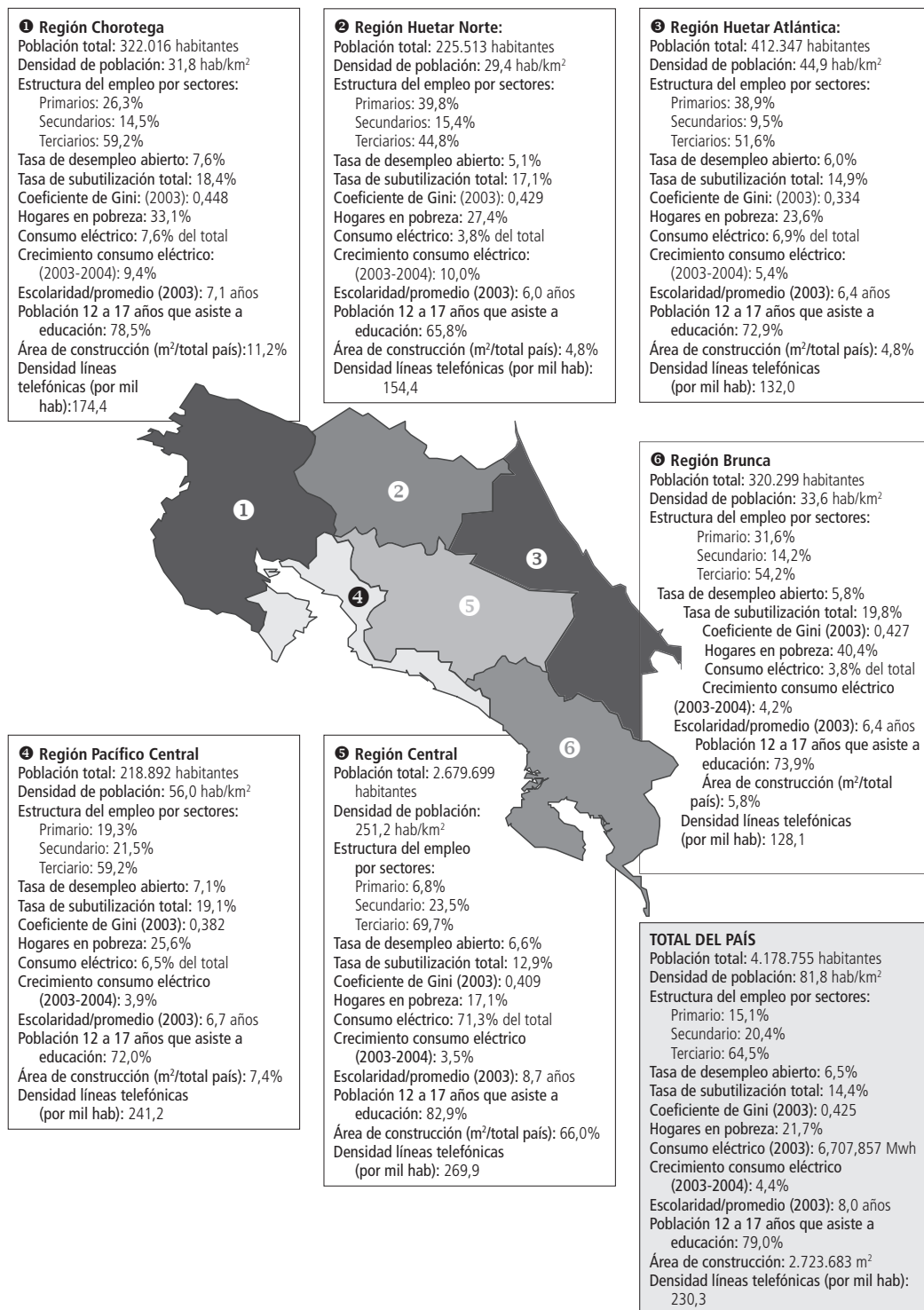
Mecanismos para un desarrollo territorial equilibrado

Los mercados no garantizan per se una adecuada distribución de la actividad económica a lo largo del territorio. Es posible que la fuerza de las externalidades conduzca a una dinámica en que la distribución de la renta se concentre sobre todo en algunas regiones. Si se quiere promover la cohesión social es necesario poner en marcha políticas regionales que corrijan esa tendencia polarizante. El recurso a estímulos dirigidos a los procesos de descentralización puede ser una vía, aunque insuficiente, para atender las desigualdades regionales. Es necesario por lo tanto poner en marcha otros mecanismos que alienten la redistribución territorial de la renta, favorezcan un ordenamiento más equilibrado del territorio y estimulen las oportunidades de inversión en las áreas de menor nivel de desarrollo.

La realidad costarricense demuestra que los procesos de descentralización son muy débiles debido a que el Estado costarricense es altamente centralizado, una característica presente desde el siglo XIX. Las denominadas instituciones autónomas o instituciones descentralizadas, que prestan la mayor parte de los servicios públicos, son entidades del gobierno central; las municipalidades, como órganos subnacionales de gobierno, apenas manejaron en 1999, el año de mayor recaudación fiscal, una carga tributaria que representó el 1,4% del PIB.

Es de esperar, por lo tanto, que la distribución espacial de población, pobreza, logros educativos, estructura de empleos, capacidad industrial y servicios, sea desigual a lo largo del territorio (véase mapa 6.1). La distribución geográfica de los beneficios evidencia la brecha entre la región central y las regiones periféricas.

Mapa 6.1. Indicadores seleccionados por región, 2004



Conclusiones

En el primer apartado, *seguridad y definición de los derechos económicos básicos*, se verifica que el país cuenta con derechos de propiedad e instituciones jurídicas, como el Registro Público, que garantizan la seguridad de las transacciones económicas. Sin embargo, a pesar de la introducción de mecanismos modernos, como la utilización de la firma digital en los procesos jurídicos, subsisten problemas en la seguridad del registro de propiedades frente a prácticas irregulares de los agentes.

En la segunda parte, *promoción de la competencia*, se constata la existencia de normas, regulaciones e instituciones que fomentan y supervisan la competencia entre los agentes y protegen los derechos de los consumidores. Además, se da cuenta de un amplio nivel de apertura comercial al extranjero. No obstante, la eficacia de estas normas, regulaciones e instituciones es limitada.

En este sentido, la principal debilidad es la existencia de vacíos jurídicos en las capacidades de las instituciones de supervisión, sobre todo aquellas del sector financiero y las encargadas de velar por los derechos de los consumidores ante la existencia de monopolios públicos y privados.

En *coordinación y fomento de los mercados* se abordan tres desafíos centrales. El primero refiere que pese a la amplia apertura comercial hacia el exterior, tratada en la dimensión anterior, en el contexto interno existen dificultades de acceso a los mercados para el sector privado y para las micro, pequeñas y medianas empresas (PyME), sobre todo en el sector financiero. Estas dificultades se deben a la concentración de empresas públicas y privadas en algunos sectores, al predominio del Estado en el sector financiero y a la ausencia de una política estable y coordinada para el fomento de las PyME. El segundo desafío se refiere a la falta de inversión y mantenimiento de la infraestructura, sobre todo la vial, que limita la exitosa política de internacionalización a partir de la firma de acuerdos comerciales, la atracción de la inversión extranjera directa y del turismo. El tercer desafío lo constituye la falta de apoyo y promoción a la investigación y desarrollo, a la innovación y difusión de tecnologías de la información, y a la educación y formación de profesionales.

El cuarto apartado, *condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento*, destaca dos temas principales a fortalecer. Frente a una extensa etapa de liberalización de la economía durante los años ochenta y noventa pero una reforma lenta del Estado, el primer tema tiene que ver con la inadaptabilidad (o inflexibilidad para reformarse) de las instituciones de mercado, que impide alcanzar el objetivo de un desarrollo sostenible y equitativo. En los últimos años se ha observado la vulnerabilidad del crecimiento económico y del mantenimiento de una baja tasa de inflación, así como los resultados desiguales de dicho crecimiento.

El segundo tema se refiere al ámbito fiscal. Una baja recaudación tributaria, una deuda pública cuyos servicios aumentan y constriñen el gasto público en detrimento de las políticas sociales, y las presiones monetarias bajo un régimen de minidevaluaciones derivadas de la pérdida de competitividad del sector externo son las características de una deteriorada solven-

cia fiscal y los retos macroeconómicos a lo que debe hacer frente Costa Rica para alcanzar su objetivo de desarrollo.

La última dimensión, *cohesión social y manejo de conflictos*, se refiere principalmente al contraste marcado por el aumento de las capacidades de desarrollo en materia de educación primaria, esperanza de vida, disminución de mortalidad infantil y acceso a una vida saludable como resultado de los éxitos de la economía (entre los cuales se incluye el aumento de los ingresos reales en un promedio de 33,7% para el total de la población en los últimos 16 años, el aumento de las exportaciones y un crecimiento económico positivo, aunque modesto y no sostenido) y la cada vez más organizada sociedad civil, algunas veces con recursos de poder. El contraste también es notorio al considerar el aumento de las desigualdades entre los diferentes sectores de la sociedad, ya que el aumento de los ingresos no ha tocado a los sectores más pobres.

El desafío planteado por el aumento de las capacidades de desarrollo al tiempo que aumentan las desigualdades se ha visto agravado por la falta de inversión social pública orientada a proteger a los sectores más vulnerables.

Evidentemente, los problemas mencionados en esta última dimensión están estrechamente relacionados con la deteriorada solvencia fiscal del Estado y la disminución de su capacidad regulatoria, tal como ha sido mencionado. En este sentido, el análisis sugiere que Costa Rica debe corregir las debilidades institucionales y macroeconómicas que afectan el buen funcionamiento de los mercados y, sobre todo, ponen en juego los logros de desarrollo alcanzados. Ciertamente, para lograr intervenciones eficaces en la materia todos los actores involucrados deben buscar acuerdos políticos que aseguren un cierto nivel de sostenibilidad a las reformas emprendidas y por emprender.

Notas

1. “La propiedad es inviolable, a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público, legalmente comprobado previa indemnización conforme a la ley”. Art. 45.
2. En el reporte de Competitividad Global 2005-2006, el indicador de intensidad de la competencia local señala una ponderación de 4,7 para Costa Rica, lo que coloca a este país por encima de la media latinoamericana (4,2).
3. Para el año 2005, dicho índice muestra para Costa Rica un puntaje de 2,69, colocando a esta nación en el puesto 46. De esta manera, el país mejoró su situación por 10 céntimas de punto respecto del año anterior.
4. Este artículo establece la prohibición de los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria.
5. Los inversores deben realizar 11 trámites antes de poner en funcionamiento su empresa, lo que les lleva un tiempo estimado de 77 días. Normalmente, el costo inicial para adquirir una licencia y derechos registrales sobre la firma se estima en US\$100 y no es un requisito contar con un depósito inicial de garantía para obtener tales derechos. Los trámites para la obtención de licencias de funcionamiento tardan 120 días, período en el cual los agentes económicos deben cumplir al menos 19 pasos. En cuanto a las regulaciones laborales, en Costa Rica es más difícil contratar personal o variar los horarios de trabajo en las empresas que en los países desarrollados. El índice de rigidez de contratación para Costa Rica es de 39 puntos, es decir levemente mejor que el promedio latinoamericano (40,3), pero 3 puntos por encima del promedio de los países de la OCDE (35,8). Contratar empleados tiene un costo aproximado de 23,5% del salario,

mientras que para llevar a cabo un despido el empleado tiene que ser notificado con varias semanas de anticipación, según dispone la ley.

6. “Conocer y sancionar las infracciones administrativas, los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el Capítulo V y, en particular, tutelar los derechos de los consumidores, de acuerdo con el artículo 32 de esta Ley” (Dirección de Apoyo al Consumidor).
7. En el apartado 2,3 se hace un análisis más detallado de los Mecanismos reguladores para defender la competencia.
8. En 1995, su primer año de funcionamiento, la Comisión Nacional del Consumidor recibió 785 denuncias y tuvo un fuerte incremento dos años después, cuando el número de casos sobrepasó los 2.500. En la actualidad, la cifra es cercana a la de 1995.
9. Dicho crecimiento está asociado, en buena parte, al aporte de la IDE en zonas económicamente libres. En cambio, las actividades tradicionales del país (plantaciones de café y banano) tienen menos peso en las exportaciones, que se han diversificado en los últimos 20 años.
10. Para diciembre de 2004, el crédito interno neto del Sistema Bancario Nacional (SBN) había sido otorgado en una concentración del 25% a la banca estatal y de 75% a la banca privada.
11. Según los indicadores del Banco Mundial, el índice de información crediticia es de 6, colocando al país un punto por encima del promedio de países de la OCDE; a su vez, el índice de requisitos legales para acceder a créditos es de 4 puntos, en concordancia con el promedio de la región (3,8), aunque muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (6,3), y finalmente los trámites bancarios para acceder a un crédito se pueden realizar comúnmente en un día si se cumplen los cuatro requisitos legales necesarios, un número que ubica al país por debajo del promedio de los países desarrollados (6,3).
12. Los datos de la Bolsa Nacional de Valores señalan que, en 2005, el volumen de transacción fue de 5% en el mercado primario, 72% en el mercado secundario y 13% en el mercado de liquidez. Cabe destacar que de este total, el 6% correspondió al sector privado y el 94% al sector público, y que el 53% se realizó en moneda local (colones) y el restante 47% en moneda extranjera.
13. Por un lado, de manera general las tasas activas para el sector industrial rondan el 25% en la banca estatal y el 31% en la banca privada, con promedios similares para los demás sectores. En 2004 se agregó 13,7% de ganancias sobre los créditos en moneda local y 6,8% sobre los créditos en dólares norteamericanos, para la banca estatal. Por otro lado, la tasa básica pasiva, mucho más bajo, e incluso para algunos instrumentos financieros negativa, ha rondando el 16,4% en los últimos cinco años.
14. Según los datos del Banco Mundial, la inflación anual promedio de cinco años previos es la siguiente: 16% para 1999, 12,95% para 2000, 11,51% para 2001, 10,37% para 2002, 9,58% para 2003, 8,89% para 2004 y 9,52% para 2005.
15. Sin embargo, el financiamiento del déficit comercial a través de la inversión extranjera directa y el ingreso de divisas por turismo exhibe ciertas debilidades, tanto por la incertidumbre acerca del establecimiento de un nuevo régimen para la atracción de inversiones, como por la insuficiente y deteriorada infraestructura del país (Programa Estado de la Nación 2005).
16. La protesta social se expresó fundamentalmente por medio de la declaración pública (42%) y las acciones “en la calle” (30%), entre las que destaca el bloqueo (18%), aunque también se registraron mítines o concentraciones y marchas.
17. El sentido de las capacidades funcionales de desarrollo, propuesto por Amartya Sen, se refiere a las aptitudes, cualidades y oportunidades para ser y hacer. Para Sen, las capacidades son la medida de la igualdad de capacidades que un ser humano goza para constituir su propia vida.

Página en blanco a propósito

Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática¹

Fabrice Lehoucq

Costa Rica tiene, posiblemente, uno de los estados más eficaces en América Latina. El promedio para 2002 de los seis indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial sitúa al país en el percentil 77, unos 22 puntos porcentuales por encima de sus contrapartes regionales y 14 puntos más alto que el país promedio en su categoría de ingresos (Kaufmann, Kray, y Mastruzzi 2003). El índice de gestión de Bertelsmann 2003, una medida compuesta de la capacidad de un sistema político para construir acuerdos que resuelvan los problemas sociales, clasifica a Costa Rica como el octavo caso más exitoso entre 110 países en vías de desarrollo (Bertelsmann Stiftung 2005).

La mayoría de los índices de desarrollo también clasifican a Costa Rica en forma positiva. El PIB per cápita se cuadruplicó entre 1950 (\$847) y 2000 (\$3.315) –las cifras corresponden a dólares de 1990 y provienen del Programa del Estado de la Nación 2004– en una región donde el PIB per cápita promedio apenas se ha duplicado durante este período. En 1950, el PIB per cápita costarricense se ubicaba prácticamente en la media de los 11 países latinoamericanos más pequeños, mientras que 50 años más tarde era casi igual al de las ocho economías más grandes de la región (Maddison 2001). Junto con Uruguay, Costa Rica tiene una de las mejores distribuciones del ingreso en América Latina. El coeficiente de Gini rondaba un valor inferior a 0,45 durante la década de 1990, uno de los índices más bajos de desigualdad en América Latina (Banco Mundial 2004). Y, ya en la década de 1970, el índice de desarrollo humano del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas situaba a Costa Rica en la categoría de países con ingresos medio-altos.

El hecho de que este pequeño país de Centroamérica tenga un buen rendimiento en los índices tanto institucionales como de desarrollo ilustra el argumento de que las sociedades con regímenes democráticos que funcionan tienden a tener economías saludables (Przeworski, et al. 2000), un hecho de la economía política moderna largamente debatido y ahora aceptado. Persiste, sin embargo, una controversia mayor en torno a la pregunta de si los buenos sistemas políticos preceden o son consecuencia de la existencia de economías vigorosas, o si los cambios recíprocos en las estructuras estatales y económicas mejoran las perspectivas de desarrollo. Queda mucho por dilucidar respecto de cómo el cambio político facilita el desarrollo o cómo el crecimiento económico incide en las mejoras institucionales (Keefer 2004).

Este trabajo pretende arrojar luz sobre los mecanismos mediante los cuales se establecen vínculos entre la competencia política, el diseño institucional y una política pública eficaz. Analiza un caso que se aparta de la norma (un caso que, afortunadamente, se aleja del ciclo de inestabilidad política y estancamiento económico tan habituales), para explicar por qué la lucha por el poder puede conducir al diseño de acuerdos institucionales que promueven el bienestar de la sociedad, y no sólo ciertos intereses de la sociedad. Con este propósito, utilizo el innovador marco desarrollado por Pablo Spiller, Mariano Tommasi y Ernesto Stein (2003) para identificar las características centrales de las políticas públicas en Costa Rica. Como lo demostraré, este marco permite medir la eficacia comparativa de la formulación de políticas públicas y, así, entender por qué la intervención estatal hace una diferencia en el desarrollo de Costa Rica.

Las políticas públicas eficaces, sostengo en este estudio, son tanto producto de elecciones competitivas como de la existencia de un pequeño número de actores partidistas. La confianza entre un número estable de actores puede reducir las posibilidades de conflicto y por tanto, incentivar a los partidos a avalar políticas de largo plazo beneficiosas para el bienestar (Spiller y Tommasi 2007). Si bien los oligopolios pueden estabilizar tanto los mercados políticos como los económicos, también pueden llegar a acuerdos colusorios para explotar a los consumidores o, si se diera el caso, a los ciudadanos. Afortunadamente, la política de Costa Rica ha sido lo bastante competitiva como para mantener a los políticos concentrados en satisfacer al votante mediano, aunque hacia la década de 1980 la familiaridad que reinaba entre los partidos generaba acuerdos colusorios entre el Partido de Liberación Nacional (PLN) y sus rivales. Un sistema bipolar de partidos (Fernández González 1991) –que entre 1982 y 1998 sólo tenía la apariencia de un sistema bipartidista– motivaba a los partidos a hacerse eco de las preferencias del votante mediano, a la vez que les permitía encubrir decisiones políticas e institucionales que iban en beneficio de su interés común.

El diseño constitucional innovador de Costa Rica también ha contribuido a la creación de políticas públicas eficaces, porque en forma simultánea disminuye las posibilidades de conflicto político y promueve estilos consensuales de formulación de políticas. La Constitución de 1949 le encomienda a cada uno de los sectores centralizados y descentralizados de gobierno, con diferentes funciones gubernamentales, un principio de diseño constitucional que encarna lo que Bruce Ackerman (2000) llama la nueva división de poderes. La atención a la salud, las pensiones para las personas de la tercera edad, la política monetaria y la gobernabilidad electoral son otros tantos aspectos de las políticas confiadas a agencias independientes cuyos presupuestos no propone el Ejecutivo ni aprueba el Poder Legislativo. Un sistema judicial independiente, sobre todo desde la creación de la Sala Constitucional en 1989, se ha convertido en un firme defensor de los derechos individuales y en un decidido intérprete de las facultades y de los límites entre los diferentes poderes del Estado. La nueva división de poderes, de hecho, ayuda a explicar por qué un empate entre los poderes Ejecutivo y Legislativo nunca ha sido el escenario para un asalto presidencial al sistema político.

La primera parte de este trabajo analiza la trayectoria política y económica de Costa Rica durante el siglo XX. Una lucha que se prolongó durante décadas, desatada con el fin de reducir las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo y establecer instituciones electorales transparentes y limpias, y que culminó con la promulgación de la Constitución de 1949, sentó las bases institucionales para la formulación de políticas eficaces y para el crecimiento económico. La segunda parte analiza las características principales de las políticas públicas desde fines de los años cincuenta, distinguiendo entre dos subperíodos. El primero abarca desde fines de la década de 1950 hasta 1982, cuando los responsables de las políticas económicas protegieron a un sector industrial naciente como parte del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El segundo período comienza con el colapso de la economía en 1982, la suspensión del pago de la deuda externa, las políticas de liberalización del comercio y la promulgación de importantes reformas económicas.

Las últimas dos partes de este trabajo examinan el equilibrio político e institucional que contribuyó a la eficacia de la formulación de políticas. La primera de estas –o la tercera parte del artículo– caracteriza la naturaleza del proceso de formulación de políticas, es decir, define a los actores centrales y cómo éstos interactuaron para producir los rasgos centrales de las políticas públicas, tanto antes como después de la década de 1980. Aquí, primero llamo la atención sobre los sectores públicos centralizados y descentralizados, cada uno de los cuales es responsable de funciones de Estado distintas pero complementarias. La última parte del trabajo analiza el sistema electoral y de partidos, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y la Sala Constitucional de la Corte Suprema con el fin de identificar los acuerdos institucionales y la dinámica responsable de una eficaz formulación de políticas. Asimismo, estudia el funcionamiento básico del sector estatal descentralizado. En la conclusión se destacan diversas implicancias útiles para el estudio comparativo de las políticas públicas y el futuro de la formulación de políticas en Costa Rica.

La trayectoria política y económica

La formulación de políticas eficaces tiene raíces históricas. Tanto la economía política reciente como la historiografía tradicional de Costa Rica destacan las consecuencias niveladoras y benéficas del aislamiento y la pobreza colonial. En esta parte, por el contrario, se señala que el desarrollo tiene bases políticas, producto de décadas de competencia electoral y paridad partidista.

Las bases políticas del crecimiento económico

Hay dos enfoques que rivalizan en la explicación de la trayectoria económica de Costa Rica. El primero pone de relieve una historia de pobreza colonial y de escasos asentamientos. La economía política comparada más reciente (Acemoglu, Johnson y Robinson 2001; Mahoney

2003) señala que la excepción costarricense es producto de estas raíces históricas. Al igual que Chile y Uruguay, Costa Rica estaba situada en los márgenes del imperio español y su población indígena era escasa. Es una historia muy parecida a la que cuentan los costarricenses sobre ellos mismos (para una visión general crítica, véase Gudmundson 1986); es una historia que destaca los efectos niveladores de la pobreza sobre el desarrollo social y político. Los patrones de asentamiento en un pasado remoto, de acuerdo a esta visión, explican por qué Costa Rica tiene una trayectoria político-económica envidiable.

Un segundo enfoque señala que las trayectorias económicas y políticas son producto de numerosas decisiones temporalmente vinculadas entre sí, ya se trate de la decisión de invertir por un dividendo económico o un dividendo político. Las raíces históricas podrían explicar la presencia o ausencia de consecuencias a gran escala, pero dichos factores no pueden explicar por qué los agentes supieron sacar provecho de recursos económicos limitados (por ejemplo, Costa Rica) o los arruinaron (por ejemplo, Argentina). Más aún, países escasamente poblados, con una reducida población indígena como Honduras y Nicaragua, tuvieron trayectorias políticas y económicas que comenzaron a diferenciarse marcadamente de la de Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX. Por lo tanto, otro ámbito de investigación más fructífero implica entender el desarrollo de las instituciones democráticas y su impacto –mediante la elaboración de políticas públicas efectivas– en el rendimiento económico del país.

Costa Rica ha contado con un sistema político competitivo durante más de cien años. La democracia plena, como sistema político donde prácticamente todas las fuerzas políticas pueden competir para ser elegidas a cargos públicos y donde toda la población adulta tiene derecho a votar, data de fines de los años cincuenta, cuando los perdedores de la guerra civil de 1948 regresaron del exilio y comenzaron nuevamente a competir por cargos públicos (Bowman, Lehoucq, y Mahoney 2006). La única excepción fue la prohibición de los partidos antidemocráticos que mantuvo al Partido de Vanguardia Popular (PVP), el Partido Comunista de Costa Rica, marginado de la política hasta 1975, cuando la Corte Suprema declaró inconstitucional dicha prohibición. Desde 1958, cuando el saliente Partido de Liberación Nacional (PLN) muy a su pesar reconoció su derrota en las elecciones presidenciales de ese año (Bowman 2003), los presidentes y legisladores han asumido el poder después de la celebración de elecciones competitivas y programadas cada cuatro años. Entre 1949 y 2002, con el sufragio universal, más del 77% de la población adulta, como promedio, ha acudido a votar en las elecciones generales. Entre 1901 y 1948, cuando no podían votar las mujeres, el 71% de los hombres acudieron a las urnas en los comicios presidenciales.

La institucionalización de elecciones competitivas y limpias –y el progresivo desarrollo del Estado de derecho y de un Estado de bienestar– no ha sido el resultado inevitable de la lucha por el poder. La Constitución de 1871, antecesora inmediata de la Carta de 1949, colocó al Ejecutivo en una buena posición para convocar elecciones. Pese a que el congreso estaba constitucionalmente autorizado para calificar el resultado de las elecciones, fue el Poder Ejecutivo el responsable de crear el Registro Electoral, de organizar y nombrar a la mayoría de los

funcionarios en las mesas de sufragio y de realizar el escrutinio de los votos. Lejos de buscar el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, la clásica teoría de gobernabilidad electoral alentó al presidente a llenar el congreso de sus partidarios, para que este no ejerciera su facultad de controlar el uso arbitrario del poder por parte del presidente (Lehoucq 2002).

Estos atributos transformaron la carrera por la presidencia en un concurso cuyas reglas fueron continuamente violadas. Si estaba dispuesto a correr el riesgo de que se atentara contra su vida, el presidente podía manipular las leyes electorales para obtener una ventaja partidista y luego ignorar al puñado de opositores que lograban obtener escaños en el congreso. En realidad, a medida que disminuía el número de legisladores de oposición, aumentaba la probabilidad de que el mandatario se convirtiera en objetivo de un intento de golpe de Estado. Entre 1882 y 1955, tres mandatarios lograron imponer a sus sucesores en la presidencia. Durante este período, los movimientos de oposición también protagonizaron 26 rebeliones contra las autoridades centrales del Estado, tres de las cuales lograron instalar a un nuevo titular en la presidencia (Lehoucq 1998).

La dinámica política durante la década de 1940, en la cual los partidos políticos forjaron gran parte de las instituciones de la Costa Rica contemporánea, formó parte de este patrón de largo plazo. La competencia política se polarizó nuevamente cuando el presidente Rafael Ángel Calderón Guardia (1940-1944), del Partido Republicano Nacional (PRN), hizo uso de los poderes de la presidencia para excluir a sus opositores del sistema político. La elección de Teodoro Picado a la presidencia en 1944 fue percibida en amplios sectores como el resultado de las intrigas de su antecesor, aunque los análisis revelan que el fraude patrocinado desde el gobierno no fue la razón por la que la oposición perdió las elecciones (Lehoucq y Molina 2002). Igualmente desestabilizadora fue la marginación de la oposición en el congreso: entre 1940 y 1944, el PRN y el PVP se apoderaron de casi tres cuartas partes de los escaños legislativos. Al romper el delicado equilibrio de poder, responsable de que se mantuviera la estabilidad política, el presidente Calderón Guardia provocó la formación de grupos que recurrían a la fuerza para conquistar el poder.

Dos políticos de línea dura, que jugarían papeles clave en el rediseño del Estado en los años posteriores, rivalizaron en sus esfuerzos por reducir a los moderados, a favor y en contra del gobierno, que podrían desestabilizar la competencia política. José Figueres, quien más tarde tomaría el poder en una breve guerra civil y ayudaría a fundar el PLN en 1951, pasó gran parte de la década de 1940 conspirando contra el gobierno que lo había exilado brevemente a comienzos de esa década. Otilio Ulate, del Partido de Unión Nacional (PUN), un afamado periodista que más tarde rompería con Figueres y el PLN, se convirtió en el candidato presidencial de la oposición en 1948. Ambos tuvieron éxito en polarizar la competencia electoral, pese al hecho de que moderados, en contra y a favor del gobierno, habían promulgado un Código Electoral en 1946 y que los partidos de oposición eligieron al 40% de los diputados en las elecciones de ese año. Cuando el ex presidente Calderón Guardia anunció a fines de 1946 su intención de presentarse para las elecciones presidenciales de 1948, los moderados de la oposición se unieron con los duros de la oposición en la elección más violenta en la historia de Costa Rica.

Resultados preliminares indicaron que la oposición había ganado las elecciones de 1948. Sin embargo, una vez que el semiautónomo Tribunal Nacional de Elecciones declaró a Ulate ganador, el congreso, dominado por el PRN, recurrió a su derecho constitucional de anular la elección del 1 de marzo. La mayoría oficialista sostuvo que el Registro Electoral, controlado por la oposición, había privado a miles de sus seguidores de cédulas electorales y, por tanto, del derecho a voto. En las semanas siguientes, los esfuerzos para negociar un pacto entre el gobierno y la oposición se tornaron irrelevantes cuando un ejército irregular, liderado por Figueres, ganó la guerra civil de dos meses.

Empate político e innovaciones institucionales

La paridad política continuó mientras las alas militares y políticas de la oposición se dividieron en el período postguerra civil. En control de la única fuerza armada restante en el país, Figueres y los insurgentes formaron una junta que obligó al PUN a esperar 18 meses (hasta diciembre de 1949) antes de que Ulate pudiera convertirse en presidente. Entre tanto, la junta perdió las elecciones para la formación de una asamblea nacional constituyente que tuvo lugar el 8 de diciembre de 1948. La Asamblea Constituyente, dominada por el PUN, se movió rápidamente para despojar a la junta de sus poderes legislativos y para restringir su capacidad de emitir decretos de emergencia. Los constituyentes a favor de la junta también fracasaron en su intento de que fuera aprobado el proyecto constitucional de la junta, que apelaba a una ampliación radical del papel del Estado en los asuntos públicos. Al final, la minoría a favor de la junta incorporó muchas de las propuestas en una versión de la Constitución de 1871 que los delegados de la Asamblea aprobaron en última instancia.

La reforma más importante consistió en remover los poderes electos del Estado de la administración y adjudicación electoral. La decisión del congreso de invalidar los resultados de las elecciones presidenciales de 1948, tras décadas de enfrentamientos entre los partidos en torno a la intromisión de los poderes Ejecutivo y Legislativo en los resultados de las elecciones, despojó al enfoque clásico sobre la administración electoral de la poca legitimidad que aún conservaba. El hecho de que la oposición venciera en la consiguiente guerra civil y llegara a dominar la Asamblea Constituyente de 1949 le dio atribuciones a esta para despolitizar la gobernabilidad electoral, especialmente desde que el congreso anterior había anulado la elección presidencial supuestamente ganada por su candidato, Ulate (Lehoucq y Molina 2002). Los constituyentes, basándose en el Código Electoral de 1946, depositaron la exclusiva responsabilidad de la administración electoral en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Elegidos por la Corte Suprema, los tres magistrados del TSE sirvieron un período de seis años. Transformado en 1975 en un poder del Estado, el TSE es el único responsable de convocar a elecciones, designar a los integrantes de todas las mesas de sufragio y de interpretar las cláusulas legales y constitucionales relativas a asuntos electorales.

La Asamblea Constituyente también ratificó otra gran innovación institucional, promovida por la junta revolucionaria: la abolición del ejército. Como parte del presupuesto nacio-

nal, el presupuesto militar había experimentado una baja desde los años veinte. Los militares entonces se desintegraron en la medida que el gobierno perdió la guerra civil de 1948. Muy poco después, la junta prohibió el ejército para preservar su propia posición militar. Como lo demuestra la sección sobre la orientación hacia el bien común de las políticas públicas, la ausencia de un ejército regular liberó dineros adicionales para el desarrollo humano, un factor que ayuda a explicar el alto nivel de desarrollo humano del país (Bowman 2003).

Asimismo, los reformistas constitucionales no alteraron, por lo general, los sistemas electorales, lo cual maximiza la posibilidad de que los poderes electos del Estado representen los intereses del votante mediano. Desde 1936, el sistema de mayoría relativa calificada para elegir al presidente requiere que el vencedor obtenga más votos que cualquier rival y que gane por lo menos el 40% de los votos válidos. Mis cálculos sugieren que el vencedor, salvo en tres de las 14 carreras presidenciales llevadas a cabo desde 1953, fue el candidato que resultó más atractivo para el votante mediano (Lehoucq 2004). El uso de la representación proporcional (RP) para elegir a la Asamblea Legislativa también genera un diputado mediano, que se hace eco de las preferencias del votante mediano. Por su parte, la RP fomenta que la Asamblea, conformada por 57 representantes electos en siete distritos plurinominales, refleje las visiones y la diversidad de preferencias de la sociedad. Pese a que la Constitución de 1871 impedía que los presidentes se presentaran a elecciones consecutivas, la Constitución de 1949 amplió esta prohibición para abarcar a los diputados. Las elecciones se efectúan cada cuatro años en forma simultánea.

La creación del sector descentralizado o de las instituciones autónomas formó parte de los esfuerzos de la Asamblea Constituyente de remover funciones centrales del Estado de la jurisdicción de los poderes electos. Las instituciones autónomas tienen autonomía programática y presupuestaria. Adicionalmente, a menudo tienen fuentes de ingreso específicas o protegidas y sus presupuestos no requieren de aprobación ejecutiva o legislativa. Tal vez la más prominente de ellas sea la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), fundada en 1943. Hacia los años noventa, esta institución proveía atención médica para cerca del 68% de la población económicamente activa, asalariada y no remunerada, y sus familias (PEDN 2004). Otras instituciones de bienestar son el Hospital Infantil (1964), el Instituto Mixto de Asistencia Social (1971), el Instituto Nacional de la Vivienda y Asuntos Urbanos (1954) y el Hospital Nacional de la Ciegos (1957).

Las características centrales de las políticas públicas

Esta sección se basa en el trabajo sobre costos transaccionales y acuerdos intertemporales de Spiller, Stein, y Tommasi (2003) para medir la eficacia del proceso de formulación de políticas de un país. Este enfoque resalta las características políticas de las políticas públicas, es decir, su capacidad para proporcionar un conjunto de reglas y normas predecibles pero flexibles, particularmente útiles para enfrentar eventos inesperados e, incluso, shocks exógenos. Este trabajo

también revela que la calidad de las políticas públicas en Costa Rica ha estado por encima del promedio regional, lo cual ayuda a explicar el desarrollo excepcional de la era postguerra.

La estabilidad de las políticas públicas

Las políticas han sido notablemente estables en Costa Rica, pese a que todos los funcionarios electos del Estado cambien cada cuatro años, dada la prohibición de la reelección consecutiva. Incluso cuando los gobiernos del PLN empezaron a ampliar el rol del Estado en la economía en la década de 1950, los gobiernos más liberales no revirtieron (o no pudieron revertir) el crecimiento del sector público. El sector público consolidado (tanto los sectores centrales como los descentralizados) pasó de representar el 17,9% del PIB en 1950 (Wilkie 1974) al 54% en 1994 (Vargas Madrigal 1994).

Ninguna de las 73 enmiendas constitucionales promulgadas entre 1949 y agosto de 2000, por su parte, cambió la letra o el espíritu de la carta original (de acuerdo con Arias Ramírez 2001). Tampoco se ha generado ningún cambio sustancial en la estructura de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las fórmulas electorales y los límites entre las circunscripciones no han sufrido modificación alguna. Por su parte, ninguna enmienda ha socavado los principios centrales del diseño constitucional: no se ha violado la división entre el Estado central y las instituciones autónomas. Pese a los esfuerzos de sostener un debate sobre la legislación y aprobar los presupuestos y planes de las instituciones autónomas, las agencias del sector descentralizado permanecen protegidas del Estado central. Recién en 1968 las mayorías legislativas exigieron que estas siguieran ciertos dictámenes del gobierno central dirigidos al sector público, mientras conservaban explícitamente su autonomía en asuntos administrativos internos y cumplieran con sus mandatos como ellos lo estimaran apropiado.

Disminución de la coherencia y la coordinación de políticas

Las políticas públicas clave eran más coherentes antes de 1982. Entre la década de 1950 y ese año, las políticas de industrialización y sustitución de importaciones (ISI) llevaron a la creación de barreras arancelarias para proteger a los industriales nacionales, protección que se extendió al MCCA a partir de 1963. Sobre la base de una Ley de Industria, promulgada en 1959, el Estado costarricense también comenzó a subsidiar crédito y divisas para los industriales nacionales. En 1972, un gobierno del PLN creó una corporación privada (el directorio consistía en el presidente y sus ministros o el Consejo de Gobierno) conocida como la Corporación de Desarrollo de Costa Rica (CODESA), con el fin de crear un sector industrial dirigido por el Estado. Durante este período, tanto la política social como la política industrial eran parte de una estrategia de desarrollo económico más amplia, que gradualmente llevó a que los términos comerciales domésticos estuvieran en contra de las exportaciones agrícolas (González Vega y Céspedes 1993).

A partir de 1982, la coherencia de las políticas fue declinando y su orientación cambió. Gran parte de las políticas públicas están ahora diseñadas para promover el desarrollo de las exportaciones. Después del colapso del MCCA, a mediados de los años ochenta (como resultado de las guerras civiles en gran parte de Centroamérica), las negociaciones con industriales y exportadores nacionales llevaron a la eliminación gradual de aranceles sobre la mayoría de los productos durante la década de 1990 (Clark 2001). En el componente de comercio del índice de reformas estructurales de Eduardo Lora, Costa Rica pasó de un puntaje de 0,355 en 1985 a 0,902 en 1999. En un inusual episodio de cambio brusco para Costa Rica, el subíndice comercial se disparó a 0,752 en 1986. Los aranceles promedio cayeron de 53% en 1985 a 3,3% en 1999.

Los gobiernos neoliberales liquidaron las empresas ineficientes de CODESA en 1997. CODESA se convirtió en un elefante que canalizó fondos estatales de una gran cantidad de empresas que rara vez arrojaban ganancias, tales como ALCORSA (la Corporación de Algodón) y FERTICA (la Corporación Fertilizadora de Costa Rica). CODESA alcanzó proporciones de tan alta ineficiencia que en 1984 consumió cerca del 18% del crédito interno, o el 50% de todo el crédito disponible para el sector público, y en los años noventa generó una deuda de millones de colones (Meléndez y Meza Ramírez 1993).

En 1994, un gobierno reformista también eliminó los subsidios a ciertos granos pertenecientes al Consejo Nacional de Producción (CNP), pese a las protestas políticas de pequeños y medianos productores de maíz y frijoles (Edelman 1999). A pesar de que el Estado sigue siendo propietario de tres bancos comerciales, el Banco de Costa Rica, el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Crédito Agrícola de Cartago (el cuarto, el Banco Anglo Costarricense, fue cerrado en 1994), las reformas financieras de la década de 1980 permitieron que los bancos privados aceptaran préstamos extranjeros (Wilson 1994). Una economía abierta se tornó incluso más globalizada con el desarrollo del turismo en los años noventa. A la hora de sumar exportaciones, importaciones y divisas derivadas del turismo, la cifra equivalía al 56,9% del PIB entre 1983 y 1986, y al 96,7% del PIB entre 1995 y 1998 (Lizano y Zúñiga 1999).

Sin embargo, una economía abierta con un sector exportador vibrante se encuentra en una situación incómoda dada la existencia de monopolios estatales en sectores clave de la economía nacional. Entre 1985 y 1999, prácticamente no hubo ningún cambio en el componente de privatización del índice de reformas de Lora, pese a la privatización de CODESA y la llegada de bancos privados (el componente financiero del índice de Lora registró un aumento de 0,210 en 1985 a 0,727 en 1999). Los puntajes de Costa Rica en el índice de privatización fluctuaron de 0,0 a 0,02 en 1999, un cambio sustancialmente inferior a la media regional de 0,259 a fines de la década de 1990. El Instituto Nacional de Seguros (INS) es todavía un instituto autónomo y con un manejo monopólico del mercado. Las áreas de telecomunicaciones y electricidad permanecen en manos de otro instituto, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Si bien el ICE fue responsable de suministrar electricidad a cada hogar y de proveer a cada comunidad de servicio telefónico a fines de los años setenta, la falta de fondos de inversión (en

parte producto de un déficit fiscal crónico, analizado en la próxima sección) se tradujo en que, de acuerdo a una encuesta de hogares en 1997, el 70% de los hogares rurales y el 30% de los hogares urbanos no disponían de servicio telefónico y mucho menos de servicio de telefonía celular. Una encuesta en 1999 entre 261 pequeñas empresas reveló que la infraestructura en telecomunicaciones era deficiente por la saturación, interrupción e interferencia de llamadas telefónicas, lo cual constituía en ese momento una queja común (Monge 2000).

Formulación de políticas: rigidez y adaptabilidad

La disciplina monetaria ocultó la presencia de una importante rigidez en el marco de la política económica durante el apogeo de la ISI. Entre 1966 y 1992, el gobierno tuvo como promedio de déficit fiscal anual un 2,9% (Mesa-Lago 2000). El hecho de que la mayoría de las agencias del sector descentralizado –tales como el CCSS y la Comisión de Agua– cobraran por sus servicios, aminoró el impacto de una recaudación tributaria tan baja. Un tipo de cambio fijo –que promedió 7,1 colones por dólar estadounidense entre 1960 y 1980 (Mesa-Lago 2000)– funcionó lo suficientemente bien porque un Banco Central independiente controló la oferta de dinero y la relación entre la deuda pública y el PIB se mantuvo en un promedio de 23,6% entre 1961 y 1980 (Mesa-Lago 2000).

El shock del petróleo de 1973 y el posterior auge del café desbarataron el proceso de formulación de políticas económicas y llevaron a una gran ampliación de actividades gubernamentales bajo la falsa premisa de que la ganancia de divisas significaba que, en términos económicos, el país había doblado una esquina. En 1979 y 1980, el déficit en la cuenta corriente se disparó a 10,51% del PIB de un promedio de 6,6% en los 18 años previos (véase Mesa-Lago 2000). Los flujos de capital privado disminuyeron a 57 millones de dólares en 1979, de un promedio de 134 millones de dólares en los cinco años anteriores, mientras que los flujos de capital público pudieron compensar la diferencia (González Vega 1984). Los grupos de interés políticamente poderosos se organizaron para prevenir ajustes fiscales y cambiarios y, en consecuencia, canalizaron cada vez menos divisas y rentas públicas.

Justo cuando el proceso de formulación de políticas necesitaba ser lo suficientemente flexible como para tratar con un inquietante panorama económico, el presidente Rodrigo Caraz, de la minoritaria Coalición Unida (CU) (1978-82), se negó a hacer ajustes a la política macroeconómica. Tanto Claudio González Vega (1984) como Eduardo Lizano (1999) son particularmente críticos de la lenta e improvisada respuesta del gobierno central a la crisis. Desde fines de la década de 1970 y pese a reiteradas advertencias de economistas nacionales y extranjeros (para varios sombríos pronósticos véase Lizano 1999), en medio de las dificultades el presidente Rodrigo Carazo se negó a liberar el tipo de cambio. Las declaraciones del gobierno, orientadas a defender la moneda nacional, aumentaron la conversión de colones a dólares estadounidenses y llevaron a una rápida caída de las reservas de divisas. La adhesión rígida a una política cambiaria fija obsoleta condujo a experimentos cambiarios improvisados

y, en última instancia, ineficaces, lo que en el contexto de déficit comerciales y fiscales obligó a que la deuda pública pasara de 56,2% a 125,2% del PIB entre 1980 y 1981 (Mesa-Lago 2000). En 1982, el gobierno no pudo pagar su deuda externa.

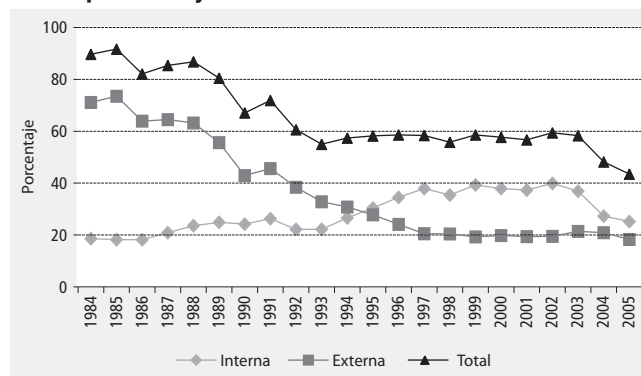
La incapacidad de elevar los impuestos o de reducir los gastos públicos durante este período deja al descubierto una rigidez de larga data en el proceso de formulación de políticas económicas. Los ingresos del Estado central se mantuvieron en un promedio de 12% del PIB entre 1991 y 2003. Los gastos, sin embargo, promediaron el 15% del PIB. El sector descentralizado no financiero, sin embargo, retuvo un pequeño superávit presupuestario durante estos años (PEDN 2003). En lugar de ofrecer bonos con un valor flotante en el exterior, el Estado central vendió bonos dentro de la economía nacional. Como porción del PIB, la deuda interna equivalió a un promedio de 28,77% de toda la deuda pública entre 1984 y 2005. El gráfico 7.1 muestra que la deuda interna, como porción del PIB, comenzó a exceder el tamaño de la deuda externa en 1995. El costo de no elevar los impuestos o racionar los gastos fue alto: entre 1984 y 2003, un promedio de 32,53% de los gastos del Estado central fue destinado a pagar los intereses de la deuda pública (Gutiérrez 2003).

La política cambiaria se ha vuelto más flexible desde 1982. Después de que la crisis de la deuda obligó al gobierno a dejar que el colón fluctuara, el Banco Central desarrolló en 1985 un sistema de micro devaluaciones periódicas, como una concesión entre un tipo de cambio fijo y uno flotante. Este sistema funcionó bastante bien, ya que logró que la acción monetaria fuese predecible, pero alentó a los agentes económicos a aumentar los precios y, por lo tanto, creció la inflación, porque los precios de bienes comerciales aumentaban continuamente. En los periódicos, en los centros de asesoría en materia de formulación de políticas, seminarios y reuniones privadas del Banco Central entre 2004 y 2006, los economistas consideraron propuestas alternativas, incluyendo una fluctuación libre (por ejemplo, Lizano y López 2006). El 17 de octubre de 2006, el Banco Central optó por establecer un régimen de banda de divisas, que permitió que el colón fluctuara con límites hacia arriba y hacia abajo. Desde octubre de 2006, este sistema ha funcionado con relativo éxito, orientando el colón hacia el precio mínimo fijado por el Banco Central.

La orientación de las políticas hacia el interés público

Las políticas han estado en gran parte orientadas al interés público desde la década de 1950. El

Gráfico 7.1. Deuda pública interna y externa como porcentaje del PIB en Costa Rica, 1984-2005



Fuente: Gutiérrez (2003) y PNUD (2005).

desarrollo económico y el gasto social contribuyeron a impulsar a Costa Rica en el *ranking* del índice de desarrollo humano del PNUD (medición del bienestar social) desde 0,55 en 1960 a 0,79 en 2000. La porción de hogares en la pobreza cayó de 50% a 21% hacia finales del siglo XX. El analfabetismo de individuos mayores de 12 años varió entre el 21% al 5% en el mismo período. La tasa de mortalidad infantil cayó de 90 a 10 por 1000 nacidos vivos en este intervalo de 50 años (PEDN 2003). Un importante estudio a nivel nacional sobre la baja en la tasa de mortalidad atribuye estos resultados a la eficiencia de los programas de atención de salud pública primaria y a la competencia electoral (McGuire 2006). La desigualdad del ingreso familiar cayó de 0,50 en 1961 a 0,43 en 1988 (Mesa-Lago 2000).

A diferencia de las burocracias en el campo de telecomunicaciones, electricidad y atención de la salud en otros países en desarrollo, la CCSS y el ICE han generado resultados bastante orientados al interés público. En 2003, 77% de la población tenía acceso a servicios de salud pública y el 60% de la población económicamente activa formaba parte de un sistema de pensiones públicas (Martínez Franzoni 2004). En la década de 1970, casi todos los hogares tenían acceso a servicio eléctrico y todas las comunidades tenían por lo menos un teléfono público, pese a que los niveles decrecientes de inversión (aspecto que es analizado más adelante) perjudicaron la calidad de los servicios de telecomunicaciones. Tanto la CCSS como el ICE disponen de capacidades administrativas y técnicas, las cuales son el reflejo de fortalezas más amplias de parte de agencias públicas centrales y descentralizadas. La agencia autónoma responsable del agua y sanidad provee estos servicios a prácticamente toda la población. El Banco Central es otra agencia autónoma con una reputación de alta calidad en el manejo de las políticas monetarias y cambiarias durante más de 50 años, pese a las restricciones impuestas por déficit crónicos del sector público.

Por su parte, la industrialización de sustitutos de importaciones y las políticas de exportación no tradicionales no siempre tuvieron en cuenta el interés público, ya que produjeron rentas para empresas políticamente influyentes. Pese a que el Estado no ignoró las áreas rurales o no discriminó abiertamente a los productores entre 1950 y 1982, los términos de intercambio domésticos durante este período no fueron benéficos para la agricultura (González Vega y Céspedes 1993). Monge González y González Vega (1995) calcularon el volumen de las rentas en 1986-1990 (incluso después que la liberalización comercial estaba ya en plena marcha) y estas no eran insignificantes. Los subsidios a los exportadores no tradicionales, conocidos como CAT (Certificados de Abono Tributario), suministraron créditos tributarios hasta el 20% de las exportaciones no tradicionales de una firma (negociables en el mercado nacional de valores). Las estimaciones sugieren que, en su punto cúlmine, los CAT le costaron al gobierno el 8% de los ingresos tributarios del gobierno central, o el 6% del gasto público del gobierno central (Clark 2001). El poder de lobby de las firmas exportadoras mantuvo estos subsidios hasta 1996, pese a que algunos de estos créditos al impuesto sobrevivieron hasta 1999 (Ibíd).

El factor inversión de las políticas públicas

Una burocracia relativamente bien considerada es, tal vez, el mejor indicador de la calidad general de las políticas públicas en América Latina. Aproximadamente el 56% de los trabajadores del sector público pertenecen a uno de los servicios civiles más antiguos de la región, establecido en 1954 (el sector público restante trabaja bajo directrices especiales en instituciones autónomas o del ámbito de la legislatura o judicial). La Red sobre Gestión de las Políticas Públicas y Transparencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorga al servicio civil de Costa Rica 58 puntos de 100 puntos potenciales en su índice de mérito burocrático, el tercer mejor puesto en el *ranking* de la región, después de Brasil (88 puntos) y Chile (61 puntos) (Stein 2005).

Cuando se la combinó con niveles respetables de inversión pública, la política pública mejoró el bienestar. En los años setenta, la inversión pública alcanzó más del 5% del PIB (y las inversiones del sector privado alcanzaron más del 10% en el mismo período), un factor que, según revelan modelos econométricos sofisticados, está relacionado causalmente a aumentos anuales del PIB per cápita de 4,3% entre 1963 y 1973 (Rodríguez Clare, Saéñz, y Trejos 2002).

Las rigideces en la formulación de políticas económicas han conducido a una disminución de la calidad de las inversiones de las políticas públicas. A medida que el gasto público –especialmente los costos del pago de una deuda pública creciente– ha aumentado más rápidamente que las rentas en el período posterior a 1982, las inversiones públicas han sido inferiores a los niveles anteriores a 1982. “En términos reales”, para citar a Rodríguez Clare, Saéñz, y Trejos (2002), “las inversiones públicas y estatales recuperaron apenas sus niveles anteriores a la crisis en el año 2000, pese al hecho de que la economía y la población son ahora mucho más grandes”. Uno de los resultados ha sido una modesta tasa de crecimiento del ingreso per cápita, de 2,1% entre 1984 y 2000 (y -1,8% entre 1980 y 1984). Un segundo resultado es que, como porción del PIB anual, los fondos para inversiones que tiene el Estado son la mitad de lo que tenía antes de 1982 (Ibíd.).

Otros indicadores revelan el deterioro de la calidad de las inversiones de las políticas públicas. La incapacidad del ICE de proveer suficientes servicios de telecomunicación a empresas y hogares dificulta la productividad. Quizás la más perjudicada por esta disminución de las inversiones públicas desde 1982 sea la red vial del país. Pese a que la densidad vial es de 71,7 kilómetros por 100 km² (o 10 kilómetros de caminos por 100 habitantes), en 1997 sólo el 17% de la red nacional de caminos (y 10% de las calles urbanas) estaba en buenas condiciones. En el *ranking* de calidad de su red de transporte, Costa Rica se ubicó en el lugar 47 de un total de 58 países en el estudio del Foro Económico Mundial de 1997 sobre competitividad global (todas las cifras sobre infraestructura provienen de Echandi 1998). En términos de calidad de la infraestructura en general, estuvo en el tercer lugar, de abajo hacia arriba, entre los países de América Latina en 2006, de acuerdo a la misma fuente. Aunque, como porción del PIB, el gasto social cayó a comienzos de la década de 1980, aumentó a un promedio de 20,43% del PIB entre 1987 y 1996, levemente inferior que el punto más alto antes de 1982 (Céspedes 1998). Sin

embargo, el gasto social no ha podido reducir el porcentaje de hogares en situación de pobreza a menos del 20%, lo cual parece ser en parte producto del hecho de que demasiadas agencias manejan diversos programas, de los cuales pocos han sido sometidos a revisiones periódicas y rigurosas (véase el capítulo V).

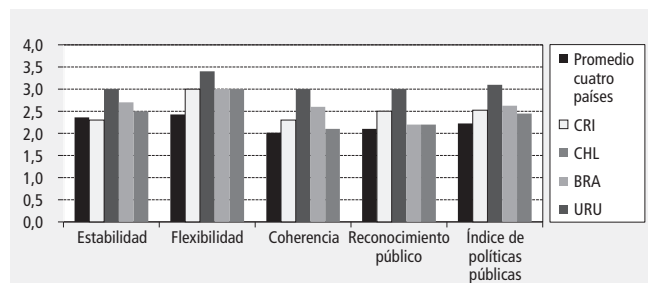
Las políticas públicas en una perspectiva comparativa: un resumen

Una evaluación de las virtudes de las políticas públicas sobre la base de índices internacionales y una encuesta de más de 150 expertos de América Latina emprendida por el Banco Interamericano de Desarrollo (Stein, et al. 2005) es congruente con mi propia evaluación sobre la calidad de las políticas públicas en el país. Costa Rica tiene un buen rendimiento –y, ocasionalmente, un rendimiento muy superior al promedio de 18 países latinoamericanos–. De hecho, las mediciones ubican al país en el cuarto lugar entre 18 países latinoamericanos en cuanto a la flexibilidad del conjunto de sus políticas. Costa Rica ocupa el tercer lugar en cuanto al conjunto más coherente de políticas. Más impresionante aún, está en el segundo lugar en la región en cuanto a la orientación al bien público de las políticas públicas.

Sin embargo, la estabilidad de las políticas de Costa Rica es menos destacable: se ubica en el décimo lugar en términos regionales, una clasificación que es inconsistente con mi propia evaluación. Pese a que la crisis de la deuda de 1982 condujo a un cambio en el modelo de desarrollo, la mayoría de las políticas han permanecido incólumes a los cambios en el gobierno. En la medida en que estos han sido regulares, también han sido predecibles y no han contribuido a los vaivenes de las políticas, tan corrosivas para los acuerdos de largo plazo, necesarios para la eficacia de las políticas.

Asimismo, el gráfico 7.2 también revela que la formulación de políticas en Costa Rica, en la mayoría de sus aspectos y en línea general, se ubica al lado de Brasil, Chile y Uruguay, los casos mejor clasificados en América Latina. En el índice resumen sobre la eficacia de las políticas, sólo Chile y Brasil tienen mejor rendimiento. Chile, en realidad, tiene un rendimiento sustancialmente mejor que la mayoría de los países con un índice resumen de 3,1, es decir, cerca de un 15% más alto que el promedio regional. Costa Rica, en contraste, tiene un rendimiento algo mejor que el promedio regional, pero sus políticas no han sido tan impresionantes como las de Chile. Para decirlo de otro modo, mientras la calidad de las políticas públicas en Chile es elevada, en comparación con una muestra de 76 países, su ca-

Gráfico 7.2. La calidad de políticas públicas en Costa Rica, Chile, Brasil y Uruguay



Fuente: Tommasi 2006: 12.

lidad coloca a Costa Rica cerca de la media mundial. La mayoría de los países de la región, en cambio, están en la mitad inferior de esta comparación (Tommasi 2006).

El proceso de formulación de políticas

El proceso de formulación de políticas refleja un diseño institucional innovador, basado en el concepto de la nueva división de poderes (Ackerman 2000). A diferencia de la versión madisoniana de la división de poderes, la Constitución no obliga a las distintas partes del gobierno a compartir la responsabilidad sobre todas o algunas de las funciones gubernamentales. En cambio, esta promueve la especialización funcional entre las partes del gobierno y alienta la separación entre las responsabilidades burocráticas clave y las vicisitudes de la lucha política electoral. En esta sección examino la dinámica de cada uno de estos escenarios antes de analizar cómo, con el tiempo, el proceso de formulación de políticas se ha vuelto menos centralizado, pero aún carece de transparencia.

El gobierno central y el sector descentralizado

Para las políticas del Estado central, los actores clave son el presidente, el gabinete y las cúpulas partidarias de la Asamblea. En el área de política presupuestaria, la principal responsabilidad legislativa del Estado central, los estatutos constitucionales y las leyes crean procedimientos de *fast-track* que despojan a los poderes electos del Estado de la capacidad de politizar la aprobación anual del presupuesto. Sobre la base de estimaciones de los ingresos públicos del gobierno central que provienen de la Tesorería Nacional (un cuerpo semiautónomo designado por el presidente por un período de seis años), el presidente y sus ministros (especialmente el ministro de Hacienda) preparan un presupuesto que, de acuerdo a la Constitución, debe ser enviado a la Asamblea antes del 1 de septiembre de cada año (el año presupuestario coincide con el año calendario). La Asamblea tiene, por lo tanto, 90 días para enmendarlo y aprobarlo, una propuesta que el presidente debe aceptar porque la Constitución explícitamente le niega el derecho a vetar el presupuesto ordinario.

El proceso de formulación de políticas del Estado central implica, cada vez más, entablar negociaciones con sindicatos del sector público, organizaciones no gubernamentales (ONG) y, de manera especial, la opinión pública. Hasta comienzos de la década de 1990, los esfuerzos para elevar los impuestos o reducir el gasto social, por ejemplo, básicamente involucraron sólo a los actores principales del Estado central. Como las autoridades electas demostraron ser incapaces de reformar la política fiscal, convocaron a “comisiones de notables”, integradas por especialistas ajenos a los partidos, una solución en materia de políticas basada en una tradición de larga data en la política nacional. El presidente José Figueres (1994-1998), por ejemplo, nombró en 1995 a Eduardo Lizano, un ex director del Banco Central y prestigioso economista para que presidiera aquella comisión (Lizano 1997). Pese a que esta propuso cambios de largo

alcance, las autoridades electas aceptaron una medida de corto plazo, la cual recomendaba que el Estado central sustituyera los bonos internacionales (con tasas de interés más bajas) por bonos nacionales (con tasas más altas).

En consecuencia, los debates en torno a la política fiscal comenzaron a involucrar un mayor número de intereses, una vez que los informes de la comisión de notables hicieran poco para acortar la distancia entre partidos e intereses relevantes (Arroyo Flores 2004). La administración de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), por ejemplo, organizó diversos foros permanentes sobre políticas convocando a ex presidentes, legisladores, grupos ciudadanos, sindicatos y otros sectores organizados con el fin de discutir sobre política fiscal. Sin embargo, aun cuando los debates sobre políticas del Estado central involucraron a un mayor número de actores, no ha sido posible resolver la rigidez económica medular del Estado central. El presidente Pacheco también nombró una comisión de notables e incluso escuchó a una organización multisectorial de ONG, sindicatos del sector público, empresarios y grupos ciudadanos conocidos como “la Tercera República” (Martínez Franzoni 2004). A mediados de 2005, una Comisión Especial de la Asamblea emitió un informe para cerrar la brecha fiscal, pero no consiguió el apoyo de la Tercera República. Hasta la fecha, el Ejecutivo ha sido incapaz de promulgar una reforma fiscal. El gasto social continúa siendo mayor que los ingresos públicos y una deuda pública monumental, como lo afirmé en una sección anterior, compone una porción mayor del gasto público.

En el sector público descentralizado, cada instituto autónomo –con sus directores, su equipo y sus empleados sindicalizados– es, asimismo, un actor clave en el descentralizado proceso de formulación de políticas. El cambio en las políticas requiere con frecuencia la participación tanto de los actores del Estado descentralizado como del central, ya que sólo la Asamblea está facultada para cambiar las leyes y la legislación pertinente que rige a las instituciones autónomas. Las experiencias contrastantes en la reforma de políticas en el campo de la atención de salud/pensiones y telecomunicaciones/electricidad ilustran no sólo cómo funciona el proceso de formulación de políticas en el sector descentralizado, sino por qué la CCSS ha aceptado y ha experimentado algunas reformas, mientras que el ICE no lo ha hecho.

A comienzos de los años noventa, los responsables de las políticas del gobierno central propusieron que los sistemas de pensiones y los sectores de telecomunicaciones y electricidad se abrieran a la participación del sector privado. Con 20 sistemas separados de pensiones, las pensiones de la CCSS eran financieramente insostenibles, tanto por beneficios de jubilación excesivamente generosos (especialmente por algunos de los sistemas) como por evasión de las cuotas de parte del sector público y privado. Asimismo, eran regresivos; los ingresos del Estado central financiaban las pensiones de grupos de individuos cuyos propios aportes y beneficios de tales sistemas hacían sus pensiones insostenibles. Una falta de inversión en los sectores de telecomunicaciones/electricidad también condujo a deficiencias en el servicio y en su calidad. Las negociaciones entre la administración de Figueres Olson (1994-1998) y los sindicatos del sector público, empresarios, funcionarios de la CCSS y autoridades elegidas se llevaron a cabo

con éxito (Jiménez R. 2000). En 1996, la Asamblea promulgó reformas al sistema de pensiones que condujeron a la unificación de 18 programas de pensiones de un total de 20 (el programa docente usó con éxito protestas para proteger su sistema de pensiones, y el Poder Judicial mantuvo por separado su propio fondo de pensiones). Asimismo, se estableció un sistema de pensiones de tres niveles, consistente en la modalidad “pague a medida que gaste” (conocido como el programa IVM), la implementación de cuentas privadas y de un programa complementario de retiro voluntario. La reforma de pensiones también significó aumentar los aportes de los docentes y empleados judiciales e, incluso, pensionistas, ya que ambos grupos decidieron no incorporarse al IVM (Martínez Franzoni y Mesa-Lago 2003).

La reforma del ICE se llevó a cabo de manera similar, pero se encontró con resultados distintos. Tanto la administración de Figueres Olson (1994-1998) como la de Rodríguez (1998-2002) trabajaron con partidos de oposición, expertos, ONG y el sindicato del ICE para modernizar las políticas de telecomunicaciones y electricidad. No era un secreto para nadie que el sindicato del ICE se oponía a abrir los servicios de Internet, teléfonos o electricidad a la inversión del sector privado, arguyendo que los éxitos del pasado demostraron que el ICE era capaz de suministrar estos servicios a la población si se aumentaba su capital de inversión. Los reformistas sostuvieron que la innovación tecnológica había transformado lo que ya no era un monopolio natural; los individuos y las firmas ahora podían competir para entregar servicios telefónicos, de Internet y eléctricos a un costo menor y con una mejor calidad, lo cual no podía hacer el ICE. El resultado impactó a muchos: el paquete de reformas, dolorosamente negociado, y que se había ganado el respaldo de los diputados del PUSC y PLN, se encontró con una gran protesta social conocida como “el combo”, porque, en una decisión de última hora, las autoridades electas decidieron combinar la semiprivatización de los sectores de telecomunicaciones y electricidad en un megaproyecto (Hoffman 2004). Las continuas protestas callejeras, junto con el fallo de la Sala IV de que las reformas propuestas eran inconstitucionales, llevaron a que el presidente Rodríguez retirara “el combo” de la agenda legislativa.

La reforma de las políticas administradas por agencias autónomas se ha vuelto más difícil debido al número creciente de actores con capacidad de veto. Pese a que ambos programas de reformas contaban con apoyo partidario, los sindicatos del sector público se opusieron. Las reformas graduales, como en el caso de la reforma de pensiones, en vez de transformaciones complicadas de políticas, como en el “combo” de telecomunicaciones y electricidad, al parecer despiertan menos oposición. Más importante aún, los proyectos de reforma que no cuentan con el apoyo del público tienen menor probabilidad de ser promulgados que aquellos que tienen el respaldo de la opinión pública. Pese a las carencias de los servicios del ICE, la opinión pública tuvo una actitud muy favorable hacia una institución que ha sido exitosa en suministrar a la mayoría de los hogares electricidad y a cada comunidad con por lo menos un teléfono a un precio subsidiado. Las encuestas señalan que más de la mitad de los encuestados estaban de acuerdo con que el ICE mantuviera el monopolio de los servicios telefónicos y de Internet (Monge 2000).

Estilos cerrados y centralizados en la formulación de políticas

Desde los años cincuenta, el tamaño de los poderes electos del Estado y un sistema partidista bipolar alentaron la centralización del proceso de formulación de políticas. El hecho de que un Ejecutivo individual se enfrentara a una legislatura unicameral de 57 miembros, llevó a que la formulación de políticas se concentrara en las manos de un número reducido de actores partidistas. Pese a que la prohibición de una reelección consecutiva estimuló la concurrencia a las urnas cada cuatro años, un promedio de 15% de los diputados de cada legislatura entre 1958 y 1998 eran congresistas con experiencia parlamentaria previa (Carey 1996, Schultz 2003). Cada legislatura desde 1958 tuvo, como promedio, un miembro experimentado de cada seis, un número que aumenta a 1 de cada 5 después de 1970. Un número reducido de individuos se convirtieron en expertos en políticas públicas porque habían sido ministros de Estado, funcionarios de alto nivel de instituciones descentralizadas o diputados. Estos factores llevaron a que el proceso de formulación de políticas se mantuviera relativamente centralizado y fomentara acuerdos intertemporales, lo cual redundó en que las políticas públicas no sufrieran variaciones con cada sucesión política.

En el primer período, el dominio político del PLN también contribuyó a la centralización del proceso de formulación de políticas. Entre la década de 1950 y 1982, el PLN empleó su hegemonía política para coordinar la formulación de políticas. Durante este período, el PLN tuvo la mayoría de los escaños de la Asamblea y, en alianza con los partidos pequeños, dominó el proceso de promulgación de leyes. Por otro lado, durante este tiempo también ocupó la presidencia durante cinco de los ocho períodos de cuatro años. Además, nombró una cantidad importante de directores en los institutos autónomos. Los lazos informales entre miembros del PLN contribuyeron a que un sector público en permanente crecimiento se mantuviera coordinado, especialmente en las postrimerías de los cambios constitucionales a fines de los años setenta, lo que redujo la autonomía de las instituciones del sector descentralizado. La Corte Suprema rara vez falló sobre la constitucionalidad de las leyes y decretos, lo cual le brindó a los gobiernos, especialmente a aquellos con mayorías legislativas, una buena dosis de autonomía. (Wilson, Rodríguez-Cordero y Handberg 2004).

El proceso de formulación de políticas se ha vuelto menos centralizado desde fines de los años ochenta. En primer lugar, la creación de la Sala Constitucional en 1989 incorporó a la política nuevos actores con capacidad de veto. La Sala IV no sólo resuelve controversias constitucionales sino que también puede impedir que los proyectos de ley se conviertan en leyes mientras siguen el proceso legislativo. En segundo lugar, el Ejecutivo perdió varias facultades, que en el pasado le permitieron coordinar un enorme aparato estatal que llevó a que, entre 1990 y 2003, las mayorías del congreso crearan más de 106 agencias burocráticas (Vargas Cullell 2006a; véase el capítulo V). En 1989, la Sala Constitucional despojó al presidente de su facultad de legislar por medio de la presentación de “normas atípicas” en el presupuesto ordinario; es decir, cambios en las leyes no relacionados con el presupuesto como parte del arreglo con la mayoría legislativa (Ibíd.). En tercer lugar, un gobierno dividido se ha convertido en la norma

en Costa Rica y el número de escaños legislativos controlados por el partido gobernante ha declinado desde 1994. En cuarto lugar, incluso con un cuantioso número de representantes, el sostenido aumento de votantes independientes significa que tanto el Ejecutivo como el Poder Legislativo deben continuamente cortejar a una opinión pública cada vez más escéptica.

Desde la década de 1950, el proceso de formulación de políticas ha sido más abierto que cerrado, pese a que los partidos se han resistido a los esfuerzos para otorgar al sistema político una mayor transparencia. La existencia de elecciones competitivas ha impedido que los políticos acaben por programar todo el sistema en contra del votante mediano. Desde fines del siglo XIX, una prensa libre y a menudo combativa ha difundido información sobre la política y las políticas. Diversos órganos de prensa, especialmente el diario *La Nación*, fueron a menudo críticos vociferantes del cambio de un marco económico liberal a uno que fue testigo del aumento gradual del tamaño del Estado durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, muchas facetas de la formulación de políticas carecen aún de transparencia (PEDN 2001). Hasta los años ochenta, las deliberaciones de los partidos eran objeto de algo más que el rumor y chismes en la prensa. Los partidos elegían a sus candidatos presidenciales a puerta cerrada y, hasta los años noventa, estos, junto con los líderes de las facciones, llevaban listas cerradas a la Asamblea, sin consultar mucho con las filas partidarias, y no se mostraban dispuestos a reformar los procedimientos de selección del candidato. Si bien las deliberaciones legislativas a menudo han merecido la primera plana de los periódicos, la virtual ausencia de votaciones nominales en la Asamblea restringe las posibilidades de una rendición de cuentas y la transparencia (véase el capítulo III). Las audiencias de las comisiones legislativas rara vez captan la atención de los medios de comunicación y las sesiones de la comisión de presupuesto no requieren ser difundidas al público. Pese a que el Contralor General está constitucionalmente facultado para revisar los presupuestos de todas las agencias públicas, la posibilidad de efectuar un balance limitado inhibe la rendición horizontal de cuentas. El hecho de que la Asamblea Legislativa no incentive al Contralor a vigilar el comportamiento del Ejecutivo o del sector descentralizado dificulta la rendición de cuentas y la transparencia. Las designaciones de los directorios de instituciones autónomas son controladas por los partidos y permanecen envueltas en un velo de misterio.

Las bases institucionales para políticas públicas efectivas

Esta sección analiza las dinámicas de cuatro escenarios institucionales clave que configuran el proceso de formulación de políticas y, por lo tanto, la efectividad de las políticas públicas. Comienza por examinar el sistema partidario y electoral. Luego, identifica los puntales institucionales y partidarios de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, aquellos que impiden que ambos poderes se dominen entre sí. La tercera sección analiza cómo la Sala Constitucional se ha convertido en un nuevo actor del sistema político, que incide en la formulación de políticas. La parte final discute aspectos sobre la operación del sector descentra-

lizado y cómo su efectividad decreciente contribuye a políticas cada vez más rígidas y menos orientadas al bien público.

Representación política, leyes electorales y sistema partidista

En una sociedad sin grandes divisiones sociales como la costarricense, las leyes electorales generan un sistema bipolar de partidos (Fernández González 1991) que ha apoyado acuerdos civiles a largo plazo, que satisfacen al votante mediano. Entre 1953 y 2006, el promedio de partidos legislativos vigentes fue de 2,5 debido, en gran medida, al sistema de mayoría relativa calificado para elegir al presidente. Sin embargo, la RP ha permitido la formación de partidos pequeños que han desempeñado un papel crucial en la Asamblea. En los años noventa, la incapacidad del sistema tradicional de partidos para abrirse y responder a las nuevas prioridades de la ciudadanía condujo a su colapso y, por consiguiente, a la declinación en la efectividad de las políticas públicas.

Las diferencias sociales no dividen a los partidos. Los conflictos étnicos no existen en una sociedad mayoritariamente mestiza, que se percibe a sí misma como blanca. La separación física de aquellos descendientes ubicados en la provincia caribeña de Limón, también reduce la posibilidad de disputas étnicas. Los políticos también han dejado de traducir las diferencias entre clases a diferencias partidarias. Por lo tanto, el conflicto político se desarrolla en torno al control del Estado y, en ese contexto, se desarrolló el PRN y, luego, el PLN. Tras el exilio del PRN, que siguió a la guerra civil de 1948, el PLN recogió la bandera de las reformas sociales. Su reivindicación del intervencionismo estatal, junto con su fenomenal éxito electoral, puso a los partidos tradicionales no programáticos a la defensiva.

Los datos contenidos en el cuadro 7.1 muestran que el partido de centro izquierda PLN, fundado en 1951, obtuvo la adhesión de al menos el 40% del electorado entre 1953 y 1998. También indica que aquellos porcentajes de voto popular controlados por otros partidos tradicionalmente en contra del PLN, se comportaron de forma en cierto modo errática, antes de empezar a formar alianzas electorales en los años sesenta. Por ejemplo, el PUN tenía un apoyo que oscilaba entre el 13 y 43% del electorado entre 1953 y 1962. La variada familia del PRN atrajo la adhesión de entre el 22 y 34% del voto popular entre 1958 y 1962, después de que sus líderes regresaran del exilio que siguió a la guerra civil de 1948. Buscando derrotar a su común adversario, el PLN, los partidos del PUN y PRN, antagonistas en la guerra civil de 1948, crearon el Partido de Unificación Nacional (UN), que captó entre el 25 y 43% de los votos en las elecciones de 1966, 1970 y 1974. Después de la desintegración, en 1974, de esta coalición, muchos de sus seguidores formaron la Coalición Unida (UC) para las elecciones de 1978.

Cuadro 7.1. Participaciones partidarias de los votos del Poder Legislativo, 1953-2006 (el número de los escaños legislativos está entre paréntesis)

Año	PLN		Partidos de oposición			Otros ^g
	PLN ^a	Nuevos miembros ^b	UN-CU-PUSC ^c	PUN ^d	PRN-PRNI ^e	
1953	65%(30)			28%(12)	7%(3)	
1958	42%(20)	10%(3)		21%(10)	22%(11)	4%(3)
1962	49%(29)			13%(9)	34%(18)	4%(3)
1966	49%(29)		43%(26)			2% 2%(2)
1970	51%(32)		36%(22)	1%		3%(1) 7%(2)
1974	41%(27)		25%(16)		5%(6)	22%(4) 7%(3)
1978	39%(25)		44%(27)			4% 13%(4)
1982	57%(33)		32%(18)			2%(1) 9%(5)
1986	48%(29)		41%(25)			11%(3)
1990	42%(25)		46%(29)			12%(3)
1994	45%(28)		40%(24)			15%(5)
1998	35%(23)		41%(27)			25%(7)
2002	30%(17)	25%(14)	33%(19)			12%(7)
2006	42%(25)	32%(17)	10%(4)			22%(11)

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

Nota: Las reformas de 1983 sobre el financiamiento en las campañas impidieron que los partidos de oposición pudieran desertar de las coaliciones anti PLN.

a Partido de Liberación Nacional (PLN).

b En 1958, la facción separatista es denominada Partido Independiente (PI). En 2002-2006, es llamado Partido de Acción Ciudadana (PAC).

c Entre 1966 y 1974, la coalición se denominó Partido de Unificación Nacional (UN). En 1978, se le llamó Coalición de la Unidad (CU). Desde 1982, fue nombrada como el Partido de Unión Social Cristiana (PUSC).

d Partido de Unión Nacional (PUN). En 1953, este cuadro incluye los 11 escaños del predecesor del PUN, el Partido Democrático (PD).

e En 1958, su nombre es Partido Republicano Nacional (PRN). En 1962, es denominado como Partido Nacional Republicano Independiente (PRNI).

f Los partidos de esta columna son facciones separatistas de uno de los principales partidos anti PLN. En 1966, el Partido Democrático rehusó unirse a la coalición opositora. En 1970, el Partido Demócrata Cristiano tampoco lo hizo. En 1974, el Partido Independiente Nacional (PNI), el Partido de Renovación Democrática (PRD), el PD, y el PDC rehusaron unirse al frente unido de oposición.

g Otros partidos.

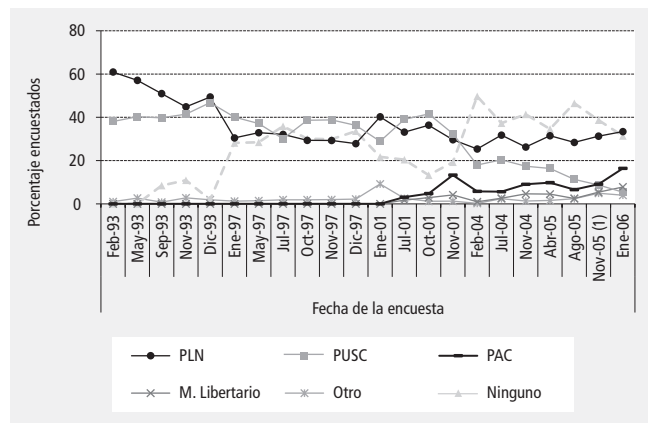
La superación de los efectos del incumplimiento de la deuda externa en 1982 puso fin a un sistema partidista con una inclinación ideológica. El hecho de saldar una importante deuda externa requería ejecutar políticas de desarrollo orientadas al mercado y a la exportación, y estas neutralizaron los conflictos entre un PLN de tendencia izquierdista y sus adversarios de centro derecha. El presidente Luis Monge (1982-1986) respaldó reformas al financiamiento público de las campañas políticas a cambio del apoyo de los diputados del PUSC (creado luego de la desintegración que sufrió el UC como consecuencia del desastroso manejo de la economía a principios de los años ochenta) a las reformas estructurales que envió a la Asamblea (Wilson 1994). Estas reformas permitieron al PUSC obtener las debidas cuotas de financiamiento en las campañas políticas para los partidos constituyentes, que habían participado por separado en las elecciones anteriores (Hernández Naranjo 1998). Las negociaciones alentaron la fusión de facciones opositoras en un partido que rivalizó cada vez más con el PLN y que instaló una competencia partidaria bipolar entre 1986 y 1998.

La insatisfacción con un sistema político de partidos que había gozado de un amplio apoyo se expresó de tres maneras. En primer lugar, la concurrencia a las urnas cayó a un 68% entre la población adulta, entre los años 1998 y 2006, en relación a un 81,1%, entre 1962 (después de que los líderes del PRN retornaran del exilio) y 1994 (Raventós, et al. 2005). En segundo lugar, los niveles de adhesión al sistema político, como algo distinto al apoyo teórico a la democracia, disminuyó a lo largo del tiempo en que existió la hegemonía del sistema bipolar. En una escala de 1 a 7 (en que 1 es bajo y 7 es alto) el apoyo popular al sistema político alcanzó su máximo de 6,7 en 1983, antes de empezar a disminuir sostenidamente hasta llegar a 5,5 en 1999 (Seligson 2002). La caída en la medición de apoyo popular al sistema político de Seligson es una prueba de que algo fallaba, aun cuando la sociedad, según los estudios de Latinobarómetro, seguía expresando una alta predilección por la democracia. La proporción de ciudadanos que prefieren la democracia por encima de cualquier otro sistema de gobierno nunca ha bajado de un 71% entre 1996 y 2006 (The Economist 2006).

En tercer lugar, el electorado se fue desencantando progresivamente del duopolio partidista (Vargas 2006b). El gráfico 7.3 muestra que el apoyo combinado hacia el PLN y el PUSC cayó de 99% a 39% entre 1993 y 2006. El número de independientes, que era prácticamente inexistente en 1993, aumentó a cerca de 32% en enero de 2006, un mes antes de las elecciones, habiendo alcanzado una cifra máxima de 46% en agosto de 2005. Hacia el final de este período, la identificación con el PUSC experimentó un descenso en caída libre, desde un promedio de 38%, entre 1993 y 2001, hasta 5,4% a principios de 2006. Incluso el PLN vio en este período cómo su apoyo disminuía casi un 50%, desde 60% a 34%.

El electorado se volvió definitivamente en contra del sistema bipartidista en 2002. Ya en 1998 los partidos no marxistas obtuvieron el 25% del voto legislativo. En el año 2002, el Partido de Acción Ciudadana (PAC), una facción separada del PLN dirigida por Ottón Solís, obtuvo el 25% del voto legislativo. Pero más importante aún fue que el voto presidencial quedó dividido entre el PLN, el PUSC y el PAC, ninguno de los cuales alcanzó por sí solo el requisito para acceder a la presidencia en la primera vuelta. El candidato del PUSC, Abel Pacheco, derrotó a Rolando Araya, candidato del PLN, por primera vez desde 1936, año en que se creó el sistema de mayoría relativa calificado para elegir presidente. Nunca, desde 1974, el votante mediano había dejado de mandar a su candidato a la presiden-

Gráfico 7.3. Afiliación partidaria en Costa Rica, 1993-2006



Fuente: Vargas Cullrell (2006b), basado en encuestas Unimer-La Nación.

cia. En total, los partidos no alineados con el PLN o el PUSC obtuvieron el 37% y 48% de los votos para elegir la Asamblea y un número similar de escaños legislativos en 2002 y 2006, respectivamente.

El colapso del sistema bipolar en 2002 tiene causas sociales, organizacionales y políticas. Sociológicamente, el electorado cambió en la medida que el PIB per cápita se cuadruplicó entre 1950 y 2000. Se volvió más educado, menos rural, mejor informado y progresivamente independiente. En términos organizacionales, los partidos fueron lentos en su apertura, a pesar de las quejas que durante largo tiempo se habían manifestado en contra de su centralización (PEDN 2001). Aún cuando se realizaron pequeñas reformas en los años noventa, los partidos aún estaban dominados por sectores poco interesados en alcanzar a aquellos votantes más críticos y mejor informados. Hasta la década de 1990, los líderes partidarios tenían gran cuidado en asegurar que las convenciones para nominar candidatos fueran grandes eventos ceremoniales. De acuerdo al Código Electoral de Costa Rica, cada partido en campaña por cupos legislativos debe organizar una serie de asambleas, las cuales comienzan en cada uno de los 510 distritos del país y culminan en convenciones nacionales que se celebran luego de que cada partido ha elegido un candidato presidencial. Sin embargo, un estudio sobre las dinámicas internas de los partidos (Casas Zamora y Briceño Fallas 1991) demostró que los líderes de estos manipulaban las asambleas de los distritos mediante prácticas tales como citaciones secretas o en horarios fuera de lo acostumbrado. A menudo, el TSE se ve incapacitado para supervisar lo que constituye un proceso altamente descentralizado por no contar con recursos humanos suficientes y por la gran cantidad de asambleas que existen. Recién en 1988, mediante una reforma al artículo 64 del Código Electoral, el Tribunal comenzó a mandar a sus delegados a tales eventos, aunque sólo a las asambleas nacionales y provinciales.

Otros factores políticos también condujeron a un número sustancial de votantes a volverse contra el sistema bipartidista. Aún cuando la ausencia de datos sistemáticos dificulta la evaluación de la relevancia de este factor en los cálculos electorales, existen diversas pruebas que permiten rechazar la idea de que las preferencias políticas no tuvieron nada que ver con la decisión de los votantes. En primer lugar, existen dos importantes estudios sobre representación política en América que indican que la competencia electoral bipartidista ya no permitía distinguir al PLN del PUSC en los años noventa. La encuesta de elites parlamentarias de la Universidad de Salamanca reveló que, estadísticamente, no había diferencias significativas entre los diputados de estos partidos entre 1998 y 2002, una conclusión que Edurne Zoco (2007) denominó “constraintuitiva”, ya que “esperaríamos encontrar al menos una dimensión política que separara a los dos partidos mayoritarios de modo de darle curso a la competencia electoral”. Un análisis sistemático de la representación política en nueve países de América Latina, en base a datos de la misma encuesta y el estudio de opinión pública Latinobarómetro, indica que los diputados del Poder Legislativo de Costa Rica figuraban penúltimos en la escala que refleja hasta qué punto representaban las inquietudes de sus votantes (Luna y Zeichmeister 2005). Paradójicamente, la estrategia tanto del PLN como del PUSC para atraer a los votantes de centro

–una estrategia perfectamente racional con el fin de ganar las elecciones presidenciales– alejó a muchos otros votantes.

En segundo lugar, la distancia ideológica entre los partidos aumentó desde 2002, tendencia que se confirmó con los resultados electorales de 2006. Al colapsar el PUSC, el PLN se desplazó ligeramente hacia la derecha. Por la derecha, el Movimiento Libertario (ML) es un partido liberal que aboga por la reducción de impuestos, que expresa tanto el disgusto ciudadano por el antiguo sistema partidista, como el llamado al desmantelamiento de las políticas de bienestar social de Costa Rica. Por la izquierda, el PAC también encarna el desencanto ciudadano con el tradicional sistema de partidos y plantea una crítica de centro izquierda a las reformas políticas neoliberales. Como resultado de esto, se ha opuesto al CAFTA-DR (Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana), que en la actualidad es tal vez la propuesta política central del debate sobre políticas económicas en el país. De este modo, la insatisfacción del electorado con el sistema bipartidista existente lo condujo a modificar el carácter de la carrera por la presidencia y a activar un sistema multipartidista, posibilitado por las leyes electorales de representación política.

La dinámica entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo

Rara vez los conflictos entre los poderes electos del Estado impiden promulgar leyes, aun cuando un gobierno dividido se traduzca en una mayor lentitud en la tarea legislativa. En Costa Rica, el sistema bipolar permitía a la mayoría de los presidentes formar mayorías legislativas sumando a partidos más pequeños. Un conjunto de poderes relativamente equilibrados entre el Ejecutivo y Legislativo, junto con la prohibición de reelección consecutiva a cargos de elección popular, se ha traducido, sin embargo, en un ciclo electoral que reduce la capacidad del gobierno para obtener aprobación legislativa a sus proyectos de ley durante la segunda mitad de cada período de gobierno. Los procedimientos presupuestarios de *fast-track* y otros mecanismos que reducen los conflictos impiden que los poderes elegidos utilicen los presupuestos como moneda de cambio en sus negociaciones. Hasta los años noventa, estos factores contribuían a que la dinámica entre Ejecutivo y Legislativo fuera favorable para el desarrollo de políticas públicas efectivas. La creciente distancia ideológica entre los partidos más recientemente, así como las normas del congreso que potencian a las minorías en la obstrucción de la agenda legislativa, han disminuido la cooperación entre los poderes electos del Estado y, en consecuencia, la eficacia de las políticas públicas.

Existe un amplio consenso en que tanto el presidente como la Asamblea están limitados institucionalmente (Carey 1997, Lehoucq 1998, Shugart y Carey 1992, Urcuyo 2003). La prohibición de reelección consecutiva debilita la tradición institucional de la Asamblea y priva a muchos legisladores del beneficio de la experiencia adquirida mediante largos períodos de ejercicio. Por su parte, el Ejecutivo cuenta con facultades legislativas más débiles que los sistemas presidenciales vigentes. Sus atribuciones para dictar decretos son muy limitadas. No

puede citar unilateralmente a referendos, aún cuando puede convocar a la Asamblea a sesiones extraordinarias durante seis meses al año para deliberar sobre materias de su exclusiva elección. El presidente puede vetar los proyectos de ley originados en la Asamblea, en su totalidad o parcialmente. Sin embargo, la Asamblea Legislativa puede anular los vetos con el voto de dos tercios de sus miembros. El presidente tampoco puede vetar el presupuesto una vez que la Asamblea ha modificado el proyecto de ley que él ha enviado.

Hay tres conjuntos de factores que contribuyen a lo que ha sido, en general, una historia de cooperación entre los poderes electos del Estado. En primer lugar, las elecciones simultáneas de los poderes Ejecutivo y Legislativo (aunque con papeletas separadas) aumentan el apoyo presidencial en la Asamblea, especialmente antes de los años noventa, cuando la mayoría de los votantes se identificaba con un partido. Entre 1949 y 2002, 7 de cada 13 votos elegían presidente y Asamblea del mismo partido. Entre 1953 y 2002, el tamaño promedio del contingente legislativo a favor del gobierno era de 48%. El índice de las mayorías gubernamentales sólo descendió significativamente por debajo de este número a 22% y 33%, respectivamente, en los períodos 1958-1962 y 2002-2006. De modo que aunque el presidente no tuviera una mayoría legislativa de su mismo partido, rara vez dependía de una minoría pequeña de diputados para apoyar sus proyectos de ley. En segundo lugar, las convenciones de los partidos, en que se selecciona y posiciona a los candidatos legislativos en listas cerradas, se celebran luego de que hayan tenido lugar las convenciones o elecciones primarias (desde los años ochenta), en que se determinan los candidatos presidenciales. Este es un importante motivo por el cual los diputados del partido al que pertenece el presidente le darían su apoyo (y, de hecho, por eso lo hacen). En pocas palabras, su elección a la Asamblea se la deben al presidente, y a menudo pertenecen a redes informales de trabajo en que la lealtad es recompensada con empleos en el sector público.

En tercer lugar, el presidente trabaja con diputados favorables al gobierno para distribuir los proyectos destinados según criterios de favoritismo conocidos como “partidas específicas”, para mantener la disciplina en su partido y obtener el apoyo de diputados de otros partidos. Las partidas específicas, que suman el 2% del presupuesto, son asignadas a miembros de la coalición legislativa favorable al gobierno para ser distribuidas según su criterio al interior de sus jurisdicciones. Carey (1996) y Taylor (1992) no pudieron concluir que los partidos que habían distribuido estos proyectos obtuvieron por ello beneficios electorales. Sin embargo, Gilberto Arce (2003) descubrió que había diputados clave –que a menudo trabajaban en la Comisión del Presupuesto– que conseguían que se financiara un número inusualmente alto de sus proyectos. Ellos formaban parte de un intercambio entre el Poder Ejecutivo, que controlaba el desembolso de los fondos aprobados, y el Poder Legislativo, que aprobaba una parte importante de la propuesta presidencial sobre el presupuesto. La amenaza que implicaba el retener fondos asignados para partidas específicas fue probablemente la ratificación que forzó a los diputados a cumplir con su parte del trato. A diferencia de otros proyectos de ley, el presidente no podía proteger su proyecto de ley sobre el presupuesto con una amenaza de veto,

porque la Constitución explícitamente lo priva de la facultad de vetar el presupuesto ordinario. De modo que los favores políticos eran una parte integral de la negociación que permitía que los presidentes lograran que sus proyectos fueran aprobados en la Asamblea.

Sin embargo, las pruebas de las que se dispone indican que no se debería sobreestimar el impacto de estos poderes –y que la cooperación entre los distintos poderes del Estado ha venido decayendo desde el surgimiento de gobiernos divididos. En un detallado análisis de los proyectos de ley enviados entre los años 1990 y 1998, Michelle Taylor-Robinson (2002) llega a la conclusión de que los diputados –aparentemente incluso aquellos que eran miembros del partido del presidente– abandonan al presidente a mitad de camino de su período de cuatro años, en un proceso que podemos denominar como decadencia de los poderes presidenciales. Mientras que el presidente José Figueres, jr. (1994-1998), que gobernaba en minoría, logró que se aprobara el 94% de los proyectos de ley que presentó durante su primer año de gobierno, el gobierno unificado del presidente Rafael Ángel Calderón, jr. (1990-1994) sólo logró la aprobación del 77,8% de ellos. En el segundo año, las tasas cayeron a 49% y 41%, respectivamente. En los últimos años de sus mandatos, el porcentaje de proyectos de ley que lograron hacer aprobar por la Asamblea descendió a 21% y 15%, respectivamente. Un estudio distinto, con datos similares, reveló que el presidente Pacheco (2002-2006) logró que se aprobara alrededor del 40% de sus proyectos de ley durante los primeros dos años de su período y menos del 20% en el tercer año (PEDN 2004).

Los límites a los mandatos parecieran ser relevantes para explicar por qué los diputados, a medida que transcurre el calendario electoral, dejan de prestar su apoyo al presidente (Carey 1996). El sistemático estudio de Carey sobre el impacto de los límites de mandato sobre el comportamiento legislativo constituye una importante contribución para explicar ciertos aspectos del folclore político costarricense, a saber: que el presidente sólo dispone de dos o tal vez tres años para lograr que la Asamblea promulgue su programa. En este sentido, puedo añadir que la prohibición respecto al período presidencial, aquella que impidió entre 1971 y 2002 que los presidentes pudieran ser reelectos y que fue derogada por inconstitucional por la Sala Constitucional en el año 2003, debilitó a los presidentes. Hasta el año 2003, los presidentes en virtud de esta ley quedaban marginados debido a que no podían utilizar sus éxitos políticos para generar un apoyo popular, en circunstancias que otro político de menor trayectoria podía ofrecer apoyo a cambio de que le respaldaran sus propuestas.

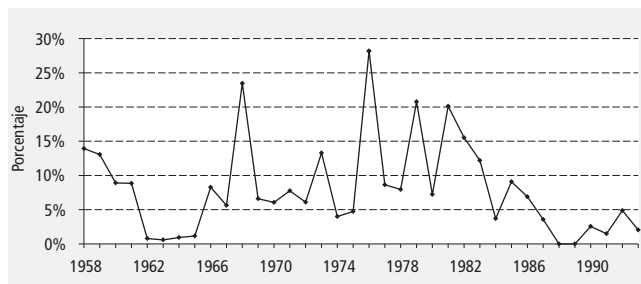
Más aún, los estudios sobre los vetos presidenciales a lo largo del tiempo indican que un gobierno dividido suscita, sustancialmente, mayores conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, incluso durante aquellos períodos en que los presidentes minoritarios cuentan con el apoyo (aparente) del único gran contingente legislativo. Los datos del gráfico 7.4 apoyan esta hipótesis. El gráfico representa el monto porcentual anual de proyectos que el Poder Legislativo aprobó y que el Ejecutivo propuso entre 1958 y 1994. Una simple observación indica que el porcentaje de iniciativas legales vetadas es más de dos veces superior durante los gobiernos divididos que durante los gobiernos unificados. El 12% de las leyes que la Asamblea promulga obtiene un veto del Ejecutivo cuando el presidente no tiene apoyo mayoritario en el congreso.

Esa proporción desciende a una de cada 20 durante los gobiernos unificados.

El análisis señala que el presidente costarricense realmente no es tan poderoso. Aun cuando puede convocar a los diputados a sesiones extraordinarias, no es mucho lo que puede obtener del Poder Legislativo. Las partidas específicas son, de hecho, una

facultad que la mayoría legislativa se confiere a sí misma y que no impide el menoscabo de los poderes presidenciales. Los límites de mandato no sólo llevan a los diputados a retirar su apoyo a medida que transcurre el calendario electoral, sino que disminuyen las capacidades del Ejecutivo al poco tiempo de ser electo. Tales límites, junto con los límites constitucionales sobre sus atribuciones legislativas, también inhiben el desarrollo de una Asamblea que pueda imponer su voluntad sobre los otros poderes del Estado. De modo que es efectivo que los dos poderes constitucionalmente electos encarnan aquel propósito de unidad que David Samuels y Matthew Shugart (2004) sostienen que poseen, pero no porque las elecciones simultáneas y los poderes partidarios creen gobiernos unificados. Los poderes Ejecutivo y Legislativo acaban tolerándose mutuamente y, a menudo, incluso acaban cooperando, ya que la Constitución los priva de la autoridad para dominar a los otros órganos del Estado.

Gráfico 7.4. Porcentaje anual de leyes vetadas en Costa Rica, 1958-1994



Source: República de Costa Rica, Colección de Leyes y Decretos, varios años.

La Corte Suprema y su Sala Constitucional

Junto con el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General, el Poder Judicial es una de las instituciones públicas más antiguas y respetadas de Costa Rica. A pesar de que la Corte Suprema se apartó de los temas que tuvieran connotaciones políticas, antes del establecimiento de su Sala Constitucional –la Sala IV de la Corte Suprema– en 1989, sí se pronunció suficientemente en relación con varios de ellos como para ser considerada un garante válido de los acuerdos intertemporales que lograron establecer políticas públicas relativamente efectivas. Desde 1989, los magistrados de la Sala Constitucional han usado sus amplios poderes para que esta institución sea un jugador de veto en el proceso de formulación de políticas, que hace valer agresivamente los derechos y garantías individuales.

El artículo 177 de la Constitución requiere que el Poder Judicial cuente con al menos el 6% del presupuesto ordinario. Como mayor resguardo de su autonomía, la Corte Suprema elige a los jueces y magistrados de todos los tribunales inferiores, según procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Hasta 1989, había 17 miembros y 3 salas en el Tribunal Supremo de Justicia. Con la creación, ese año, de una sala separada destinada a analizar temas

constitucionales, suman cuatro. Todas las salas, salvo la última, que tiene siete miembros, tienen cinco magistrados. La primera sala se dedica a lo contencioso-administrativo, temas civiles, comerciales y familiares; antes de la creación de la cuarta sala, también examinaba casos constitucionales. La segunda sala examina temas universales y laborales. La tercera sala se encarga de casos de juicios penales. Los magistrados de estas cortes son elegidos por la Asamblea Legislativa por períodos de ocho años escalonados. Son designados automáticamente por otro período de ocho años a no ser que dos tercios de los diputados voten lo contrario.

El campo de acción de la Sala Constitucional es amplio y sus dictámenes son inapelables (Barker 1991). Es el único cuerpo judicial que acoge recursos de habeas corpus y recursos de amparo. A diferencia del procedimiento estándar de amparo, sus pronunciamientos tienen efectos generales, y sus fallos en un caso sientan precedente para todos los casos posteriores similares. La Sala Constitucional también revisa casos de inconstitucionalidad, esto es, demandas que pueden presentar personas o autoridades públicas reclamando que se han violado artículos constitucionales o normas. Responde a requerimientos por consultas formuladas por jueces y legisladores. Debe revisar las reformas constitucionales, lo cual antes de 1989 sólo requería la aprobación en dos sesiones diferentes de la Asamblea (y por dos tercios de todos los diputados), aún cuando sus fallos sólo son vinculantes si el procedimiento fue violado. También resuelve disputas que surgen de un conflicto de jurisdicciones entre los poderes y los organismos del Estado.

Antes del establecimiento de la Sala Constitucional en 1989, presentar un recurso de habeas corpus o de amparo o declarar inconstitucional una ley era un proceso costoso y lento. Los tribunales habían juzgado, por ejemplo, que si un estatuto o ley eran el principio fundamental del comportamiento de un funcionario público, entonces no correspondía acoger un recurso de amparo. De acuerdo al modelo estadounidense, las personas sólo podían presentar un recurso de inconstitucionalidad sobre un caso que se encontrara en tramitación en las cortes, si se sostenía que el principio fundamental para ese caso era inconstitucional. En estos casos, estos alegatos legales sólo podían presentarse ante la Corte. Para que pudiera declararse la inconstitucionalidad de una ley, dos tercios de toda la corte –12 de 17 magistrados– debían pronunciarse a favor de dicho recurso de inconstitucionalidad. La justificación doctrinal para procedimientos tan restrictivos es el supuesto, común a los sistemas con Códigos Civiles, de que las leyes son constitucionales en la medida en que fueron promulgadas por funcionarios debidamente elegidos. No hay razón para suponer que una ley es inconstitucional, salvo que estos funcionarios violen los procedimientos durante el proceso legislativo. Como resultado de esta doctrina y los procedimientos existentes, las personas presentaron sólo 155 actas de inconstitucionalidad entre 1938 y 1989 (PEDN 1999). Hasta los años noventa, la Corte Suprema jugaba un rol pasivo en el proceso de formulación de políticas, apenas velando por el cumplimiento de las normas constitucionales centrales, cuando no ignorando frecuentemente las violaciones de los derechos de las personas y de los procedimientos constitucionales.

Las leyes que regulan la Sala IV reducen de manera importante el costo de solicitar la protección de las garantías y derechos individuales (Wilson y Rodríguez-Cordero 2006). Cualquiera persona puede enviar a la Corte una demanda por la cual denuncia que sus derechos han sido violados. Esta demanda puede estar escrita en cualquier idioma, no necesita estar respaldada por un notario o un abogado y, más aún, puede ser enviada hasta por fax a la Sala. Entre 1990 y 1999, la Sala Constitucional emitió 57.312 resoluciones o un promedio de 5.731 fallos al año. La gran mayoría de éstos –el 78%– consistía en recursos de amparo y a menudo no eran más que demandas ciudadanas que fueron prontamente respondidas por los funcionarios públicos. Como en la mayoría de los casos, la Sala sólo falló a favor de ellos en un 20% de los casos. Durante este período, la Sala Constitucional también acogió 2.691 recursos de inconstitucionalidad, de los cuales respaldó 365. A pesar de que las actas de inconstitucionalidad representan menos del 5% de todas las resoluciones emitidas por la Sala, su número ha aumentado de manera dramática desde su establecimiento, en 1989. Entre 1990 y 1999, la Sala Constitucional falló a favor del 13,5% de las actas de inconstitucionalidad.

Existen dos modos por los cuales los fallos de la Sala Constitucional han modificado la dinámica del proceso de formulación de políticas. El primero de ellos es por la vía de velar por el cumplimiento de los derechos de las personas y de los procedimientos establecidos en la Constitución, emitiendo fallos que regulan el comportamiento del sector público y, de paso, aumentando las responsabilidades financieras del Estado. El hecho de que existan tantos recursos de amparo solicitados por ciudadanos a los funcionarios públicos en demanda de sus quejas es una clara evidencia de que muchas personas creen que el sistema político no siempre protege sus derechos. Antes del establecimiento de la Sala, por ejemplo, los trabajadores del sector público no tenían el derecho legal de ir a huelga, aún cuando la Constitución consagraba que todos los trabajadores gozaban de ese derecho. En 1998, los sindicatos del sector público lograron convencer a la Sala de que derogara aquellos artículos del Código Laboral que impedían que los trabajadores del sector público ejercieran un derecho, del cual sólo gozaban los empleados del sector privado. El año anterior, la Sala también había establecido que la CCSS debía proveer en forma gratuita los medicamentos para el tratamiento de las personas con sida. Dado que sus fallos sentaron precedente para casos similares, la Sala IV determinó que otras personas con enfermedades crónicas también debían gozar del derecho a recibir tratamiento médico gratuito (Wilson y Rodríguez-Cordero 2006). Al facilitar que las personas pudieran presentar sus demandas, una Sala con mayor amplitud de criterio ha hecho que, aquellas que solían ser promesas constitucionales, se transformen en reales garantías de protección de los derechos de las personas, lo que cambió de manera irrevocable la naturaleza del proceso de formulación de políticas.

El segundo modo en que la Sala Constitucional ha cambiado el proceso de formulación de políticas es mediante la modificación de los estatutos que regulan la producción de leyes. Cualquiera grupo de 10 o más diputados puede solicitar a la Sala IV que declare inconstitucional una ley o, más aún, que reconsidere la constitucionalidad de una ley que haya sido

aprobada en primera instancia. Una entrevista a Luis Fernando Solano, presidente de la Sala Constitucional (2004) indica que las minorías legislativas a menudo hacen uso de este derecho como una manera de dilatar el debate legislativo de los temas a los cuales se oponen. A pesar de que no hay estadísticas disponibles con relación a las consultas sobre constitucionalidad de los fallos, los datos que existen en torno al tiempo que le toma a la Cámara considerar los fallos sugiere que dichas consultas sí retrasan el proceso legislativo. Mientras que en 2003 la Cámara tardaba alrededor de 17 días en emitir un fallo sobre un recurso de habeas corpus y cinco meses en revisar un recurso de amparo, tardaba dos años en legislar sobre actos de inconstitucionalidad (PEDN 2003). Dado que el ciclo político tiene una duración de cuatro años, las actas de constitucionalidad pueden acabar con los proyectos que el presidente o los legisladores presenten en la mitad de su período de ejercicio. En segundo lugar, todas las reformas constitucionales requieren una consulta a la Sala, pero sus fallos son sólo vinculantes en materias de procedimiento y no en materias sustantivas. De las 97 enmiendas constitucionales que se enviaron a la Sala entre 1989 y 2002, el 75% de los fallos (12 de 16) con objeciones de procedimiento y sustantivas, de parte de esta, no prosperaron en el proceso legislativo. En contraposición, sólo el 18% de aquellas enmiendas que contenían objeciones sustantivas de la Cámara fueron acogidas a tramitación. Curiosamente, el 64% (7 de 11) de los fallos que generaron objeciones de procedimiento de la corte fracasaron en su reforma a la Constitución (Rodríguez Cordero 2002a, 2002b).

Mediante el uso de sus amplios poderes, la Sala Constitucional ha cambiado las reglas del juego político en repetidas ocasiones. En 1991, por ejemplo, decretó como inconstitucionales los anticipos financieros de las campañas públicas porque favorecían a los dos partidos políticos establecidos. Con el antiguo sistema, los partidos podían recibir fondos sobre la base de su desempeño en la elección anterior, un factor que no aparece como causa decisiva en el posterior retorno en esta década a la política multipartidaria (Casas-Zamora 2005). Desde 1991, la Sala Constitucional ha reiterado su prohibición de incluir “normas atípicas” en el presupuesto ordinario, aquellos peculiares recursos que permitían que los presidentes obtuvieran exenciones a leyes vigentes sin que fuera necesario obtener autorización explícita de la Asamblea para ello (Costa Rica, 1999, vol II: 456-7). En 1993, falló en contra del intento por parte del gobierno de permitir que las compañías del sector privado vendieran teléfonos celulares, dando lugar a la demanda del sindicato del Instituto Costarricense de Electricidad, que planteaba que la Constitución facultaba a este en forma exclusiva para proveer de servicios de telecomunicación a los consumidores. Siete años más tarde, también derribó un masivo esfuerzo por abrir las telecomunicaciones y la electricidad a las intenciones del sector privado (“Combo”), pero esta vez en el terreno de los procedimientos (Wilson, Rodríguez Cordero y Handberg 2004). El fallo de 2003 derribó la enmienda constitucional de 1971 que prohibía a los presidentes presentarse a la reelección. La legislación de 2003 volvió al statu quo de antes de 1971. Hasta entonces, los presidentes podían presentarse a la reelección siempre y cuando no estuvieran en posesión de su cargo. Esta fue la decisión que le permitió a Oscar Arias pre-

sentarse a la reelección en 2006 (y ganarla) y es aquella que tendrá el efecto de ampliar en el tiempo los horizontes de aquellos políticos ambiciosos.

La institucionalización de la autonomía

Gran parte de lo que hace el Estado –en lo que se refiere a tomar en cuenta el bien común en las políticas públicas– se efectúa fuera del Poder Ejecutivo. Las agencias descentralizadas representan una garantía de la autoridad pública en el largo plazo, de que se busca alcanzar metas de gran alcance económico y social. Por otra parte, son el mejor ejemplo de la especialización en las funciones, y ejemplifican la esencia del constitucionalismo nacional. Teóricamente, son independientes de la política partidaria del Estado central. Sin embargo, al inicio de los años ochenta, había buenos motivos para preguntarse si la convivencia bipartidista no había desactivado los mecanismos institucionales que fomentaban el cumplimiento de sus mandatos.

A mediados de los años noventa había más de 118 instituciones autónomas (Lehoucq 1997). Ello incluía empresas públicas (aun cuando no todas las corporaciones estatales eran institutos autónomos) y una multitud de agencias encargadas de llevar a cabo ambiciosos objetivos económicos y de bienestar social. De acuerdo a James W. Wilkie (1974), en 1950 las instituciones autónomas controlaban el equivalente al 7,3% del PIB. Esta cifra aumentó al 17,4% del PIB dos décadas más tarde. Y ya para 1994 controlaban el equivalente a aproximadamente el 30% del PIB. Comparado con ello, el Estado central –los tres poderes del Estado más el Tribunal Supremo de Elecciones– gastaba el 10,2% del PIB en 1950 (Vargas Madrigal 1995).

Junto con el hecho de que todo el sector público gastaba o controlaba de alguna manera el equivalente al 60% del PIB en 1994, lo que es más fascinante aún de este dato es que los presupuestos de las instituciones autónomas no son parte del presupuesto ordinario del Estado central (aun cuando los fondos suplementarios del Estado central constituyeran parte de lo considerado para el presupuesto anual). Sólo la Contraloría General, una institución auxiliar de la Asamblea, audita los presupuestos de las instituciones autónomas. Por cierto, los fallos de la Corte Suprema han excluido a los presupuestos del sector descentralizado de los procesos presupuestarios normales, que requieren la aprobación tanto del presidente como de la Asamblea Legislativa.

Al ser incapaces de prevalecer sobre sus rivales más conservadores en la Asamblea Constituyente, el PLN y otros partidos ubicados en la centroizquierda ampliaron el tamaño y el alcance de las instituciones de bienestar social para consolidar programas que no estuvieran a merced de los poderes del Estado vigentes. El PLN creó el 68% (51 de ellas) de las 75 instituciones autónomas establecidas entre 1948 y 1979 (excluyendo a las corporaciones estatales certificadas como privadas y gobiernos locales). Esto significa que el PLN creó aproximadamente 2,2 agencias autónomas en cada uno de los 18 años en que tuvo el control del Poder Ejecutivo durante este período de 32 años. En contraste, sus rivales más conservadores crearon el 32% de estas agencias, a razón de 1,7 por año durante los 14 años que ostentaron la presidencia (Lehoucq 1997).

En los años sesenta aumentaron los llamados para reformar leyes que regulaban el funcionamiento de las instituciones autónomas. Especialistas en administración pública como Jiménez Castro se desencantaron de la desorganización del sector descentralizado, que minaba los esfuerzos por coordinar y desarrollar planes de desarrollo económico. En 1968, los diputados aprobaron la reforma del artículo 188 de la Constitución, que mantenía la autonomía en materia administrativa de estas instituciones pero eliminaba su capacidad para diseñar sus propias políticas y para eximirse de las directivas del Estado central. Únicamente el sistema de educación superior quedó libre de este esfuerzo de centralización de la administración pública.

La ley 4.646, de 1970, promulgada durante la presidencia de Figueres Ferrer (1970-1974) y del presidente de la Asamblea Legislativa Daniel Oduber (quien habría de asumir como presidente en 1974), alteró el equilibrio partidario de poder en las juntas directivas de estas agencias: la duración en los cargos de sus miembros, quienes solían ser designados exclusivamente por el presidente, disminuyó de siete a cinco años. Conocida como la “Ley 4/3”, esta medida permite a un nuevo presidente nombrar a cuatro miembros del directorio, mientras que el partido que alcanza la segunda mayoría de votos puede nombrar a los tres miembros restantes. En 1974, se realizó un cambio que permitió que el presidente nombrara a los presidentes ejecutivos de varias agencias descentralizadas. Todas estas medidas, junto con las leyes de planificación, promulgadas entre 1974 y 1978, han moderado la autonomía de las instituciones descentralizadas, a la vez que aumentaron la capacidad del Ejecutivo para coordinar un creciente aparato estatal.

El hecho de que Costa Rica fuera capaz de mejorar su desempeño con relación a una multitud de indicadores económicos y sociales demuestra que la especialización funcional no es incompatible con la eficacia en la formulación de políticas públicas. En tanto que la disminución en las capacidades relacionadas con las inversiones y lo relativo a la formulación de políticas públicas es, en gran medida, un producto de las inflexibilidades de las políticas fiscales. También pareciera ser el caso que las burocracias no han tenido las capacidades organizacionales para responder de igual manera a un entorno cambiante. Mientras, por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguridad Social fue capaz de erradicar enfermedades básicas y proveer a la población de cuidados de salud primaria en los años setenta, no ha podido mejorar la entrega de servicios, un tema de crucial importancia para una población que envejece y que sufre, en forma creciente, de problemas de salud crónicos y avanzados (Clark 2001). Fue recién en 1994 que la CCSS y el Ministerio de Salud Pública acordaron emprender una evaluación de sus programas previsionales y de salud. Las reformas deben efectuar cambios de arriba a abajo en el sistema de salud (Martínez Franzoni y Mesa-Lago 2003).

Varias tendencias indican que la rendición horizontal de cuentas es menos efectiva de lo que podría creerse. En primer lugar, la formación de un sistema bipartidista al final de la década de 1970 significó que los mismos actores partidarios comenzaron a colonizar instituciones autónomas. La erosión de las diferencias políticas entre los dos partidos principales desde los años ochenta significó que estos tenían tantas razones para operar en secreto y competir

políticamente. En segundo lugar, dado que las designaciones para presidencias y directorios de las agencias descentralizadas recaían en una variedad de políticos de nivel alto y medio (ex diputados, embajadores, alcaldes, etc.), contribuyentes a las campañas y miembros del círculo cercano al presidente, estos puestos a menudo eran ejercidos por personas sin mayor experiencia y sin mayor interés en hacerse cargo de agencias complicadas en términos burocráticos o, peor aún, de reales conflictos de intereses.

Hay diversos ejemplos que ilustran los efectos de los mecanismos defectuosos de rendición horizontal de cuentas. Quizá el mejor sea lo que le ocurrió al Banco Anglo Costarricense (BAC). En un estudio de casos sumamente esclarecedor del BAC, Ciska Raventós (2005) demuestra que, en los años ochenta, a las juntas de supervisión les interesaba más protegerse a sí mismas y al administrador del banco –nombrado por ellas– del escrutinio exterior. En repetidas ocasiones se negaron a obedecer a la Auditoría General de Entidades Financieras, otra institución descentralizada, cuando esta exigió que el BAC abriera sus libros, sobre todo cuando el BAC tomó la decisión sin precedentes (e ilegal) de establecer una parte del Banco en Panamá, con lo cual se situarían más allá de la influencia de las autoridades nacionales. Las cuentas del Banco revelan que efectuaron préstamos a influyentes miembros del PLN y del PUSC y que prestaron ilegalmente dinero a campañas políticas. Después de descubrir que el BAC había comprado bonos venezolanos de dudoso valor, las autoridades se vieron frente a un banco cuya acumulación de préstamos no pagados desató rumores de que iba a ser cerrado, lo que llevó a que una avalancha de depositantes quisiera recuperar su dinero. Para impedir mayores pérdidas, el gobierno de Figueres hijo (1994-1998) consiguió que las cámaras aprobaran el cierre del banco más antiguo del país en 1994. Según la CEPAL, el costo financiero de la ejecución hipotecaria fue la causa de una expansión del déficit fiscal del 14%, o cerca del 9% de los gastos corrientes del gobierno central.

Los recientes escándalos de ex presidentes también implican a las juntas de dos importantes instituciones autónomas, el ICE y el CCSS (Lehoucq 2005). Finalmente, hay buenas razones para preguntarse cuán eficiente es la rendición horizontal de cuentas en Costa Rica. A pesar de que nadie duda de la profesionalidad de la Contraloría General, son muchos los que critican a ese organismo porque el enfoque que tiene de sus funciones es estrecho y estrictamente contable. En teoría, el Contralor es el delegado del Legislativo para supervisar al Ejecutivo y al sector descentralizado. Sin embargo, ni la Asamblea ni su institución auxiliar se han destacado por ser celosos guardianes del interés público. En un análisis exhaustivo de la financiación pública de las campañas electorales, por ejemplo, Kevin Casas-Zamora (2005) demuestra que ni el Contralor General ni el Tribunal Supremo de Elecciones han verificado realmente la procedencia de los recibos que los partidos entregan para que se les rembolsen. Los partidos proceden a poco menos que vaciar cajas de recibos en la oficina del Contralor, que al parecer no sanciona a los partidos por su contabilidad poco rigurosa e incompleta.

Estos estudios de caso proporcionan importantes claves de por qué los costarricenses están tan irritados con su clase política. Los estudios señalan que el 75% de los costarricenses creen

que la corrupción está algo generalizada o muy generalizada entre los funcionarios públicos (el porcentaje más alto de cinco países de Centroamérica, más Colombia, México y Panamá), aunque el 15% de los encuestados dicen haber vivido un acto de corrupción al año (empatada con Colombia, el otro país con el porcentaje más bajo entre los países mencionados) (Vargas Cullel y Rosero Bixby 2005). La ausencia de estudios sistemáticos que evalúen el desempeño burocrático y la eficacia de la rendición horizontal de cuentas sólo alimenta la incertidumbre acerca de cuán eficazmente el sistema político cumple con las múltiples facetas de sus funciones.

Conclusiones

Desde una perspectiva comparativa, las políticas públicas en Costa Rica desde los años cincuenta han sido de buena calidad y han estado orientadas hacia el interés público. El ingreso per cápita se ha más que triplicado desde mediados del siglo pasado, la tasa de pobreza ha disminuido del 50 al 20% de la población y la mayoría de los ciudadanos tiene acceso a los servicios de salud y a la educación. Los sucesivos cambios en el gobierno no han introducido inestabilidad en estas políticas. Al mismo tiempo, las políticas públicas han sido flexibles, si bien la incapacidad de eliminar los persistentes déficit presupuestarios contribuyó a la cesación del pago de la deuda y al crecimiento de una (en la actualidad, en gran parte doméstica) deuda pública que consume más del 20% de los ingresos del gobierno central. La capacidad de invertir en el sector público contribuyó a la eficacia de la elaboración de políticas, si bien las restricciones fiscales han reducido los niveles de inversión pública desde mediados de los años ochenta. Un pequeño número de partidos organizados jerárquicamente fue capaz de coordinar un aparato estatal más pequeño y más orientado hacia el ISI hasta la década de 1980. En las secuelas que originó el cese del pago de la deuda en 1982 comenzó a desdibujarse la capacidad del sistema de partidos para coordinar un sector público con un número creciente de jugadores de veto (por ejemplo, la Sala Constitucional que activó los derechos individuales y el equilibrio de poderes de la Constitución de 1949). La incapacidad de abrir los monopolios del sector público en electricidad, seguros y telecomunicaciones a las inversiones privadas socava la coherencia de un Estado que, durante los años ochenta, consiguió liberalizar el comercio y fomentar el desarrollo de una economía orientada a la exportación.

El éxito general de las políticas públicas en Costa Rica es consecuente con el argumento de Spiller y Tommasi (2003), según el cual un número pequeño de actores políticos que interactúan a menudo, y cuya conducta es observable, pueden llegar a acuerdos intertemporales necesarios para desarrollar políticas públicas eficaces. Después de décadas de inestabilidad y de la guerra civil de 1948, los principales partidos acordaron dejar que un tribunal autónomo gestionara unas elecciones sumamente competitivas, que llevaron a los partidos a buscar la satisfacción de las demandas del votante mediano. A partir del acuerdo sobre los objetivos de las políticas, los partidos costarricenses delegaron funciones importantes de gobierno en una burocracia imparcial, constituida en gran parte por organismos autónomos.

El análisis sobre Costa Rica tiene amplias implicaciones para el estudio más amplio de las instituciones políticas y la formulación de políticas. La primera es que la forma institucional que asume esa delegación contribuye a definir la eficacia de la política pública. Los principios que inspiran la Constitución establecen vías de autonomía y de capacidad de respuesta que hacen posible la rendición de cuentas democrática y la especialización burocrática, que son emblemáticas de los estados exitosos y legítimos. La Asamblea Constituyente de 1949 dio un paso de gran alcance al crear la autonomía de los organismos públicos responsables de las funciones técnicas del Estado. La administración de elecciones, la banca central, las pensiones de vejez y muchas otras políticas públicas fueron asimiladas por organismos ajenos a la lucha partidaria del Estado central. A pesar de que los debates sobre la viabilidad de un aparato estatal balcanizado condujeron a la afirmación del control del Ejecutivo sobre el sector descentralizado en los años sesenta, la Corte Suprema emitió en esa década fallos que protegían la autonomía presupuestaria y administrativa. Al aislar lo “técnico” de las funciones abiertamente partidarias del Estado, los ingenieros constitucionales también diseñaron un Ejecutivo y un Legislativo que tienen tantos incentivos para cooperar como para entrar en conflicto. La prohibición de acceder a un segundo mandato consecutivo tanto para el presidente como para los legisladores va en detrimento de una acumulación de conocimientos políticos especializados que cada poder podría utilizar para prevalecer sobre su rival. Los límites al mandato también crean un ciclo electoral que lleva a una disminución de los poderes presidenciales a lo largo de su mandato de cuatro años. Los procedimientos por vía rápida del presupuesto también impiden que el elemento más importante que deben producir los poderes electos del gobierno (un presupuesto anual) se convierta en rehén de conflictos entre los diferentes poderes. Así, los que idearon el marco constitucional forjaron un conjunto de principios de diseño constitucional –la nueva división de poderes– que, cuando alcanza el equilibrio, protege los derechos individuales y la competencia democrática y, lo más importante, contribuye a elaborar políticas razonablemente efectivas.

En segundo lugar, el estudio del caso costarricense también señala que un pequeño número de integrantes de partidos e impulsores de políticas no sólo puede elaborar políticas públicas efectivas (siempre y cuando lo permita el marco constitucional), sino que también puede coincidir para traicionar la confianza de los ciudadanos. De hecho, el notorio declive en la calidad de los servicios burocráticos se debe no sólo al déficit fiscal, sino también a una reforma legal de 1970 (la “Ley 4/3”), que permitió a los dos partidos mayoritarios repartirse los puestos de las juntas directivas de la mayoría de agencias descentralizadas. A pesar de que unas elecciones sumamente competitivas mantenían a los partidos centrados en satisfacer al votante mediano, el tráfico de influencias que este acuerdo institucionalizó parece haber alimentado el creciente escepticismo de los ciudadanos en los años noventa. Por su parte, puede que confiar la supervisión de los directores nombrados por el presidente a miembros de la junta designados por afinidades políticas y a la Contraloría General, haya dejado de ser el medio ideal para garantizar el funcionamiento eficaz del sector descentralizado. Eliminar la prohibición de la

reelección consecutiva de los legisladores y cambiar los procedimientos de los nombramientos altamente centralizados sería una manera de estimular a los diputados a adquirir la experiencia y los conocimientos necesarios para vigilar a una burocracia grande y compleja.

La tercera implicancia de este estudio de caso es que cualquier marco institucional, incluso el mejor, puede volverse menos eficaz con el paso del tiempo porque las sociedades cambian. Durante la mayor parte del período posterior a la guerra civil, un electorado predominantemente rural, menos educado y más pobre se contentaba con dejar la elaboración de las políticas en manos de un pequeño número de partidos. Obligados a competir en elecciones competitivas, estos partidos elaboraron un acuerdo intertemporal que creó un proceso de formulación de políticas capaz de producir políticas públicas efectivas. Sin embargo hacia los años noventa, grandes sectores del electorado querían desempeñar un papel más activo en la elaboración de las políticas. Las críticas contra un proceso de elaboración de políticas coincidían con el desencanto con las políticas económicas neoliberales y las tasas de crecimiento económico nada espectaculares. Hacia finales de esa década, el electorado abandonó el sistema partidario dominado por el PLN y el PUSC. El surgimiento de nuevos jugadores de veto –sobre todo la Sala Constitucional– y la fragmentación del sistema de partidos, condujo a un sistema político cada vez menos capaz de generar apoyo para las reformas económicas pendientes. El resultado es que las políticas públicas se han vuelto cada vez más rígidas, menos coherentes y menos orientadas al interés público.

Finalmente, los ciudadanos y el Estado deben abordar diversos problemas de corto y largo plazo con el fin de avanzar en el fomento del desarrollo. En el corto plazo, el Estado y la sociedad deben resolver el problema de un déficit fiscal crónico. La incapacidad de aprobar una reforma fiscal conduce al Estado central a contratar una deuda pública que no deja de crecer y cuyos intereses consumen una tercera parte de los gastos del gobierno. El tratamiento de las leyes complementarias al CAFTA-DR constituye una prueba para el país en relación con la profundización del libre comercio. En el mediano plazo, el país debe reformar el cuerpo político para mejorar la capacidad de los políticos de consensuar reformas y fortalecer la oferta del Estado en servicios públicos. El índice Bertelsmann de 2006 señala que la gobernabilidad del país se ha debilitado. Entre 2003 y 2006, Costa Rica pasó de ocupar el octavo lugar a ocupar el decimonoveno de los 116 países que estudia este índice (Bertelsmann Stiftung 2006). En la actualidad, el sistema de RP con listas cerradas anima a que los diputados estén más preocupados en satisfacer a las cúpulas partidarias que en representar a los votantes. La prohibición de la reelección también hace que los diputados pierdan interés en adquirir los conocimientos para vigilar a una burocracia grande y compleja. El hecho de que no se usen las votaciones nominales en la Asamblea dificulta que los diputados rindan cuentas a sus electores.

No será una tarea pequeña abordar estos problemas mientras se construye, a la vez, una economía más competitiva. Las reformas económicas y políticas también son necesarias para aumentar las inversiones en investigación y desarrollo, así como para solucionar una crisis

demográfica de más largo plazo que amenaza la capacidad del Estado de ofrecer a la población atención sanitaria y pensiones. El consenso en relación con la naturaleza y la programación de reformas es, por ende, necesario para sentar las bases de un crecimiento aún más orientado a la exportación y para revertir el aumento de la desigualdad.

Nota

1. Una versión anterior de este estudio fue presentado como Background Paper en la conferencia sobre “Reforma del Estado y el proceso de formulación de políticas (IPES 2005)”, BID (febrero de 2005). Agradecimientos a Evelyne Huber, James McGuire, Detlef Nottle, Ciska Raventós, Juan Carlos Rodríguez, Andrés Rodríguez-Clare, Ernesto Stein, Mariano Tommasi y Kurt Weyland por sus comentarios sobre las primeras versiones de este paper. Miguel Gutiérrez Saxe, Rubén Hernández Valle, Eduardo Lizano, Dennis Meléndez, Fernando Sánchez y Thelmo Vargas Madrigal contestaron amablemente numerosas preguntas sobre las instituciones de Costa Rica y su economía política. Jorge Vargas contribuyó con detallados comentarios sobre el sistema político de Costa Rica. Todo observador de la economía política costarricense debe también manifestar su deuda de gratitud al Programa del Estado de la Nación y la Academia de Centroamérica por sus investigaciones, estadísticas y sitios web. Asimismo, el estudio contó con el apoyo de la Fundación Alexander von Humboldt y el Instituto para Iberoamérica en Hamburgo, Alemania.

Página en blanco a propósito

Conclusiones generales: Costa Rica en perspectiva comparada

Jorge Vargas Cullell

Un paso final en el análisis de la gobernabilidad en Costa Rica consiste en examinar el desafío estratégico de gobernabilidad delineado en los capítulos anteriores a partir de una perspectiva comparada. Esta reflexión va más allá de los términos de referencia del Perfil de Gobernabilidad de este informe, pero resulta necesaria a fin de caracterizar mejor la situación política del país.

La pregunta comparativa es la siguiente: ¿cuán excepcional es el desafío de resolver de manera urgente y simultánea reformas económicas, políticas e institucionales complejas en procura de relanzar una época de desarrollo acelerado dentro de un marco de instituciones democráticas avanzadas, que imponen gradualidad? La respuesta a este interrogante es que este desafío de actuar sobre varios frentes en pocos años, ya no sólo para avanzar hacia niveles más elevados de desarrollo sino para sostener los logros alcanzados, es singular a Costa Rica, pero no configura una situación de excepcionalidad. En este sentido, no se trata de una situación singular porque varios elementos del escenario costarricense son comunes a otras sociedades, como el nivel de desarrollo medio, la ubicación estratégica del país, la inexistencia de los recursos naturales necesarios para fundar una economía extractiva, la trayectoria democrática o la crisis en el sistema de partidos políticos. En cambio, otros elementos son propios del caso costarricense, como la particular configuración de su Estado o su liderazgo dentro de América Latina en materia de desarrollo social y conservación del ambiente. Sin embargo, se trata de una situación singular en el sentido de que pocos países de desarrollo medio exhiben una combinación de factores como la citada, que configura su situación actual (Vargas Cullell 2006).

Luego de la II Guerra Mundial, varios países del sur y centro de Europa –en primer lugar Alemania, Francia y, posteriormente, Italia– experimentaron un rápido desarrollo. Empero, es importante recordar que, por una parte, en varios casos se trató de la reconstrucción de una infraestructura económica de preguerra que ya era de por sí vigorosa y, por otra, que estos países contaron con un “mecenas” –los Estados Unidos– que transfirió importantes recursos mediante el Plan Marshall.¹ Ninguna de estas condiciones se cumple en el caso costarricense. Más recientemente, España e Irlanda han experimentado un acelerado desarrollo económico. Se trata de dos países que comparten con Costa Rica la característica de haber experimentado ese rápido desarrollo en el marco de regímenes democráticos. Sin embargo, un componente

importante de este positivo desempeño en el caso de ambos países europeos fueron las transferencias de recursos de inversión por parte de la Unión Europea, un mecenas del que Costa Rica carece.

Quizá las experiencias europeas más relevantes para el caso costarricense sean las de los países nórdicos, especialmente Suecia y Finlandia, países pequeños, sin grandes recursos naturales y con una historia secular de pobreza. Estos países eran algunos de los más pobres de Europa en el siglo XIX, durante el cual expulsaron importantes segmentos de sus poblaciones –en especial Suecia–, que emigraron principalmente hacia los Estados Unidos. En el siglo XX, sin embargo, estos países desarrollaron economías abiertas e hicieron lo posible para no quedar atrapados en los conflictos europeos. Ante la escasez de recursos naturales² y una limitada oferta de mano de obra, efectuaron importantes reformas económicas, sociales y políticas que permitieron elevar la productividad, la equidad y el bienestar social general, y realizaron estas transformaciones mientras desarrollaban y consolidaban sus regímenes democráticos. Esto les permitió aprovechar la ventaja geográfica que les ofrecía su cercanía a los mercados europeos.³

Por su parte, en las últimas décadas del siglo XX, varios países asiáticos registraron también, en oleadas sucesivas, acelerados procesos de desarrollo económico y social. En algunos casos, como el de Japón, se dieron las condiciones ya apuntadas de los países de Europa Occidental. En otros, los países no contaron con recursos económicos internos ni externos –ni necesariamente con recursos naturales de extracción–, pero efectuaron importantes reformas y promovieron el desarrollo industrial y tecnológico mediante políticas sectoriales. Es, por ejemplo, el caso de Corea, Taiwán, Tailandia, Malasia y Singapur.⁴ Estas reformas y políticas son ciertamente iniciativas que Costa Rica podría adaptar. Sin embargo, todos estos países iniciaron su desarrollo bajo regímenes autoritarios, que acallaron las disensiones internas. En esas condiciones, los gobiernos impusieron un conjunto de políticas con poca o nula resistencia de parte de otras fuerzas, un contexto radicalmente distinto al costarricense.

La experiencia de otros dos países es relevante para examinar el dilema estratégico que enfrenta el desarrollo costarricense: Israel y Chile. Al igual que Costa Rica, Israel es un país pequeño, sin recursos naturales de extracción, y una democracia. Dejando a un lado otras importantes diferencias de carácter interno, hay sin embargo una disimilitud fundamental entre ambos países: desde hace varias décadas Israel recibe anualmente más ayuda externa que cualquier otro país en el mundo.⁵ Este significativo flujo de subsidios externos no explica el desarrollo de Israel, pero sin duda constituye un elemento exógeno favorable que, al ser bien aprovechado gracias a medidas de carácter interno, contribuyó a catapultar el desarrollo.

En el ámbito latinoamericano, Chile es un país para observar con atención, ya que se trata del único de la región que ha logrado un rápido y sostenido proceso de crecimiento económico en las últimas décadas. En la actualidad, es el país más desarrollado y dinámico de América Latina, luego de haber estado históricamente muy por detrás de los países grandes de la región: México, Brasil y Argentina.⁶ En el caso chileno, deben tomarse en consideración dos

elementos que lo distinguen de la situación costarricense. En primer lugar, se trata de una economía que siempre contó con importantes recursos extractivos –el salitre y el cobre, principalmente–. Esto ha reportado flujos constantes de recursos al fisco y a la dictadura de Pinochet, que fomentó la privatización de la economía y no modificó el control público sobre el cobre. Por otra parte, Chile empezó a experimentar altas tasas de crecimiento a partir de 1985, hacia el final de la dictadura de Pinochet, pero debe recordarse que este despegue estuvo precedido, en los años inmediatamente anteriores (1983-1984) por el costoso fracaso económico y social de las políticas de la primera ronda de liberalización económica, emprendidas en los años setenta. En democracia, un partido en el gobierno difícilmente se hubiese sostenido en el poder tras un proceso electoral luego de haber sido responsable por un fracaso de tal magnitud.⁷

Vistas en una perspectiva comparada, todas estas experiencias subrayan el hecho de que no existe para Costa Rica, en virtud de su particular dilema estratégico, un modelo del cual se pueda copiar una receta de desarrollo. Un examen atento muestra experiencias y lecciones valiosas en diversas partes del mundo, que deberían ser observadas con detenimiento. Pero pareciera que la importación y ensamblaje de estas experiencias dentro de una propuesta de desarrollo debería hacerse con sumo cuidado debido a la singularidad de la situación costarricense. En efecto, este examen también muestra que distintos países han logrado un alto nivel de desarrollo aplicando diversas estrategias. En algunos casos, los países emplearon estrategias de liberalización económica (Chile), en otros lograron el éxito económico por medio de un fuerte dirigismo estatal (China) y en otros pusieron en práctica una economía mixta para desarrollarse (los países nórdicos europeos). Así como pueden encontrarse casos exitosos asociados con estrategias distintas de desarrollo, también pueden identificarse casos en que estas mismas estrategias no funcionaron.⁸ Todo esto sugiere que es necesario poner especial cuidado en la manera en que las estrategias de desarrollo interactúan con las condiciones reales de un país: como toda receta, un buen medicamento aplicado a un mal diagnóstico es inocuo o contraproducente. En este sentido, pareciera que la atención a los fundamentos de la gobernabilidad (la nueva economía política, la calidad del diseño de las instituciones y sus políticas) es clave para poner en marcha una nueva era de progreso social y económico.⁹

Notas

1. Una concisa y sugerente interpretación es la de Rostow. Argumenta que el Plan Marshall tuvo tres efectos: contribuyó a reconstruir la economía global mediante la remoción de los factores que desencadenaron la depresión de 1929; moldeó los eventos políticos y militares de la Guerra Fría, y, finalmente, promovió la unidad europea (Rostow 1997).
2. Con excepción de los yacimientos petrolíferos de Noruega, que empezaron a ser explotados en las últimas décadas del siglo XX, cuando ya el país había obtenido importantes niveles de desarrollo.
3. Cfr. Katzenstein 1985; Rueschemeyer et. al. 1991.
4. A finales de los años ochenta se atribuyó el rápido desarrollo de los llamados “tigres asiáticos” a una estrategia basada en la promoción del libre mercado. A partir de la crítica original de Alice Amsden a esta interpretación, la experiencia de estos países fue examinada con más atención y hoy existe acuerdo sobre la importancia del Estado y los arreglos institucionales en el éxito desarrollista. Cfr. Haggard 2004; Rodrik 1995; Young 1994. Una reevaluación institucional

del Banco Mundial sobre el desarrollo en Asia puede encontrarse en Stiglitz 1998. Otro texto de importancia sobre el tema es Evans 1995.

5. En promedio, la ayuda anual de los Estados Unidos a Israel entre 1985 y 1995 fue de US\$3.000 millones (Neff 1995).
6. Para una valoración reciente de los logros de Chile en comparación con otros países de la región cfr. Angell 2005; De Gregorio 2005.
7. Mesa-Lago efectúa una comparación detallada de la economía, el Estado y las políticas públicas de Chile y Costa Rica para un período largo que arranca al promediar el siglo XX y hasta finales de la década de 1990 (Mesa-Lago 2000).
8. En este ensayo no se examinan los fracasos a los que se arriba por intermedio de distintas estrategias de desarrollo. Nos limitamos a apuntar dos experiencias: los países del bloque socialistas muestran un fracaso atribuible al estatismo como estrategia de desarrollo; más recientemente, en los últimos 15 años la mayoría de los países de América Latina muestra un desempeño económico y social decepcionante a partir de una estrategia económica liberal.
9. Este punto es cada vez más tratado por las instituciones y expertos del desarrollo y responde, en términos generales, al diagnóstico y las propuestas del neo institucionalismo (North, 1990). En el caso del Banco Mundial, el viraje hacia el neo institucionalismo fue público ya en 1997, en un informe mundial dedicado al tema del estado. Son múltiples los estudios empíricos sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo.

Marco conceptual y metodológico

José Antonio Alonso, Pablo Alonso, Rafael de la Cruz, Mark Payne y Fernando Straface

Instituciones, política y desarrollo

Desde que Ronald Coase (1937) argumentase que las instituciones que reducen los costos de transacción –como aquellas que se ocupan de la protección de los derechos de propiedad– son esenciales para el desarrollo económico, la literatura especializada se ha concentrado en el estudio del tema institucional.¹ En la actualidad, pocos dudan de que el desarrollo sostenible y equitativo depende de la credibilidad del sistema jurídico y de las instituciones públicas, de la calidad del marco legal, la protección de los derechos de propiedad, y la honestidad, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, entre otros factores. Aunque también hay quienes sostienen lo contrario, es decir, que el desarrollo institucional es endógeno a lo que sucede en la economía.² Es evidente que aunque existe un alto grado de endogeneidad entre instituciones y desarrollo económico, la relación que va de las primeras al segundo es positiva y significativa (Kauffman y Kraay 2002). Por ello, tanto gobiernos como organismos multilaterales de crédito han venido prestando una mayor atención al mejoramiento de las instituciones como instrumento para apoyar el desarrollo económico. En la actualidad, los programas relativos a reformas institucionales configuran el segundo sector en importancia, en términos de número de proyectos y de montos aprobados en el Banco Mundial, y en términos de número de proyectos aprobados en el Banco Interamericano de Desarrollo.³

La experiencia adquirida durante el proceso de reformas institucionales indica que la existencia de voluntad política y de buenos diseños institucionales y jurídicos son condiciones necesarias, aunque insuficientes, para garantizar el éxito de su implementación. Factores de orden político-institucional tales como la democracia interna de los partidos, el equilibrio entre los poderes del Estado y las normas electorales interactúan con elementos históricos, culturales, geográficos, políticos y económicos, afectando el proceso de creación y transformación institucional de manera diferente en cada país.⁴ Mientras que en algunos la modificación de las normas formales es suficiente para obtener los cambios esperados, en otros no (Carothers 2003).

Dada la importancia de las instituciones y la política en el proceso de creación y transformación institucional, así como el limitado conocimiento específico que sobre ello existe, es necesario que los organismos que trabajan en ese campo, como es el caso del BID, cuenten con

diagnósticos sistemáticos sobre las características de las instituciones y de la gobernabilidad democrática de los países, con el fin de que los estados puedan desempeñar sus funciones cabalmente.

Perfiles de gobernabilidad (PG)

A la luz de las consideraciones anteriores, los perfiles de gobernabilidad (PG) nacen como una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la cual se busca diagnosticar en los países prestatarios, de manera sistemática y comparativa, el grado de desarrollo de la estructura de gobierno y de las instituciones que la componen, así como analizar los factores de carácter histórico, geográfico y político que afectan su actual conformación y desarrollo potencial. El objetivo de estos PG es coadyuvar al diálogo de política y el proceso de programación entre los países prestatarios y el Banco.

Para facilitar la sistematización del conocimiento, el análisis comparativo, su corroboración empírica y su continua mejora, en los PG se analiza el grado de desarrollo de las estructuras de gobierno e instituciones asociadas identificadas en la Estrategia de Modernización del Estado del Banco (BID, AÑO GN-2235-1): el sistema político (i.e., sistema democrático), el sistema legal (i.e., Estado de derecho), el sistema administrativo (i.e., gestión pública) y el sistema de regulación del mercado (i.e., instituciones de mercado). Adicionalmente, y dada la importancia asignada por los países miembros del Banco al tema, los PG también se ocupan de describir y analizar el grado de descentralización territorial, financiera y administrativa del Estado como atributo de la gobernabilidad democrática.

En el presente marco conceptual, cada uno de los sistemas de gobierno citados es desagregado en dimensiones y componentes, para facilitar su análisis de manera sistemática. Este trabajo de desagregación es uno de los muchos posibles. Si bien la desagregación escogida es fruto de la subjetividad, la previa identificación y definición de las áreas específicas de estudio permite explicitar lo que el Banco entiende por cada una de las áreas allí contenidas y dar contenido y estructura a su análisis.

Esta desagregación se realiza con base en los conocimientos teóricos y empíricos existentes, estableciendo, en la medida de lo posible, la relación funcional⁵ de cada uno de los atributos y dimensiones y sus respectivos componentes con los objetivos del Banco de alcanzar un crecimiento económico sostenible, reducir la pobreza y promover la equidad social. De manera más específica, la desagregación se realiza considerando la relación y relevancia de cada uno de los atributos y dimensiones con aquellas funciones básicas del Estado asociadas con los objetivos del desarrollo, a saber: estabilización (mantener un crecimiento económico dinámico a la vez que se garantizan la estabilidad monetaria y altos índices de empleo); compensación (mitigar los desequilibrios verticales⁶ y horizontales)⁷; asignación (fomentar la asignación eficiente de recursos), y control de actividades depredadoras de carácter público o privado (preservar el orden público, controlar abusos y arbitrariedades y prevenir la corrupción).

Independientemente de los cuestionamientos que válidamente se puedan realizar al marco conceptual desde los campos teórico y empírico, su explicitación facilita la comprensión del objeto y el alcance del análisis, contribuye a la sistematización de la información y permite realizar comparaciones entre los países analizados. En suma, el marco conceptual encierra una caracterización razonable de la gobernabilidad democrática, entre muchas otras posibles e igualmente válidas. El Banco considera el marco conceptual como un instrumento dinámico que debe ir siendo modificado cuando surjan nuevos aportes académicos y comentarios de expertos.

En la medida de lo posible, los PG intentan contrastar las conclusiones de su análisis con la evidencia empírica disponible. Como parte de este esfuerzo, el Banco ha sistematizado casi la totalidad de la información empírica sobre temas institucionales y de gobernabilidad que se encuentra disponible en su portal de Internet *DataGov*.⁸ Debe tomarse en cuenta que muchos de los indicadores adolecen de serios problemas de validez, fiabilidad y precisión (Adcock y Collier 2001, Munk y Verkuilen 2002, Angkinand 2003, Munk 2003, Arnt y Oman 2006). Por ello, los PG emplean los indicadores cuantitativos, un instrumento ilustrativo en la medida en que estos indicadores sean congruentes con las conclusiones obtenidas previamente mediante el análisis de los estudios existentes y de la opinión de expertos en la materia. Cuando existe contradicción entre el análisis y el dato empírico se hace un esfuerzo para explicar la diferencia.

Con el fin de ofrecer un análisis dinámico, en los PG también se emplea una perspectiva histórica y cultural, al tiempo que se realiza una evaluación de la economía política con base en la metodología utilizada por el Departamento de Investigación del Banco (RES) y los trabajos monográficos que el RES ha venido realizando para todos los países de la región en el contexto de preparación del Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2006.⁹

Una característica de la metodología es la elaboración participativa de los estudios. Cuando el análisis de los documentos y estudios correspondientes a cada país ha sido completado, el equipo del Banco encargado de la preparación de los PG coteja sus conclusiones con representantes de la política, la academia y la sociedad civil. En este sentido, el equipo de trabajo a cargo de la producción del PG antes de validar las conclusiones preliminares con expertos locales debe entrevistarse extensivamente con representantes de las tres ramas de gobierno, las organizaciones políticas (partidos políticos, bancadas legislativas, sindicatos, etc.), el sector privado, la academia, asociaciones profesionales y la sociedad civil.¹⁰

El borrador del PG es posteriormente sometido a la crítica de expertos nacionales con el mismo afán de asegurar la relevancia y el realismo del PG. Para ello, se organiza un taller de validación de una duración aproximada de cuatro días. En este contexto, cada capítulo del documento es remitido a expertos locales (entre tres y cinco) dos semanas antes del taller de validación. Durante este taller, cada capítulo es discutido en forma independiente. Para asegurar la integridad y coherencia del PG, dos expertos nacionales de reconocido prestigio revisan todo el documento y participan de todas las sesiones del taller de validación.¹¹

En la presente sección se definen los cinco atributos de la gobernabilidad democrática, así como las dimensiones y los componentes que los configuran. Posteriormente se ofrece una

breve explicación sobre la metodología utilizada para analizar el grado de implantación de cada uno de los atributos de la gobernabilidad democrática en los países objeto de estudio y se realizan las recomendaciones necesarias para su mejoramiento.

El sistema democrático como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes

La existencia de un sistema democrático constituye un requisito esencial para que el Estado pueda desempeñar sus funciones fundamentales, a saber: 1) asegurar un contexto relativamente estable para la actividad económica; 2) dar protección social y compensación a aquellos sectores, clases y regiones geográficas que hayan sido dislocadas o adversamente afectadas por la operación del mercado libre; 3) garantizar una asignación de recursos y suministro de servicios eficiente y 4) controlar los comportamientos depredadores de los sectores público y privado. A su vez, el desempeño de estas funciones es vital para un crecimiento económico sostenible y para reducir la pobreza.

En este estudio, por sistema democrático se entiende aquel que cumple con los siguientes requisitos: 1) el gobierno se fundamenta en el consentimiento de los gobernados, entre los cuales a su vez existe un consenso básico sobre el modelo político y económico, y sobre las reglas de juego relativas a la repartición del poder; 2) existe un elevado nivel de inclusión e intensidad de participación ciudadana en el proceso político; 3) se realizan regularmente elecciones libres e imparciales para escoger a la dirigencia; 4) los ciudadanos se encuentran representados de manera imparcial y efectiva en el sistema político; 5) se cuenta con una capacidad aceptable de agregar las preferencias ciudadanas y establecer consensos en torno a objetivos nacionales en materia de políticas públicas, y 6) existe un sistema efectivo de fiscalización política entre las tres ramas del gobierno, de manera que ninguna pueda abusar de su autoridad o ignorar las exigencias de la mayoría.

El desempeño adecuado de estas dimensiones dependerá del funcionamiento del sistema con respecto a componentes más reducidos de las mismas, así como con respecto a sus características institucionales asociadas.

Un gobierno basado en el consentimiento de los gobernados

Esta dimensión consta de dos componentes: 1) aceptación del modelo político y económico, y 2) aceptación de las reglas del juego. La primera de ellas tiene que ver con el grado de aprobación del sistema democrático y una economía basada en el libre mercado, mientras que la segunda se relaciona con el grado en que el comportamiento de los actores para lograr acceso al poder y expresar disensos es coherente con la ley y con los límites de la conducta democrática.

Inclusión e intensidad de la participación política

Esta dimensión consta de tres componentes: 1) la apertura del proceso electoral a todos los grupos políticos (derecho a votar libremente y sin coerción, facilidad de ejercer el derecho al voto, condiciones para inscribir y preservar los partidos políticos e intensidad y alcance de la participación de los ciudadanos en la política y en los partidos); 2) la capacidad de participación de la ciudadanía en función de sus niveles de educación, y 3) la capacidad de la sociedad civil para articular y defender sus intereses.

Elecciones libres e imparciales

Esta dimensión se refiere a la imparcialidad y regularidad de los procedimientos electorales, así como al grado en el cual están presentes las condiciones para que exista una difusión relativamente equitativa de las posiciones de los diversos partidos y candidatos, el derecho de organización y asociación, y un flujo de información imparcial y objetiva sobre las diferentes alternativas electorales. Así, la existencia de elecciones libres e imparciales dependerá de que se cuente con procedimientos electorales creíbles y de que haya libertad de prensa y de asociación, así como un sistema razonablemente equitativo para financiar las campañas y a los partidos políticos.

Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana

Esta dimensión se refiere al grado de representación política derivado de las elecciones, el cual refleja de manera equitativa el mandato de los votantes y constituye un mecanismo tanto para que la ciudadanía indique claramente sus preferencias con respecto a los debates nacionales en torno a las políticas públicas, como para responsabilizar a las autoridades por sus decisiones al respecto y por su desempeño en los cargos que ocupan. En cuanto al criterio de la imparcialidad en la representación, se tienen en cuenta la proporcionalidad de la relación entre los votos obtenidos por un partido y los escaños logrados por el mismo en el congreso, la equidad geográfica de la representación y la equidad en materia de representación de género y de los diferentes grupos sociales.

En cuanto al criterio de imparcialidad en la representación, la atención se centra en la interacción entre las características de los partidos políticos (incluyendo su coherencia programática y su grado de institucionalización) y la naturaleza del sistema electoral (número de escaños por distrito, listas abiertas o cerradas, mayoritarias o proporcionales).

Capacidad de agregar preferencias ciudadanas y buscar consensos

Para esta dimensión se consideran el grado de cohesión, representatividad y solidez del sistema de partidos; la efectividad del congreso como foro de debate nacional y diseño de leyes; el

predominio de normas de tolerancia y cooperación entre los actores sociales y políticos, y el número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil.

Rendición horizontal de cuentas

Esta última dimensión llama la atención sobre el grado de control efectivo que ejercen otras ramas del poder público y agencias del gobierno sobre el poder y la discrecionalidad del Ejecutivo, así como sobre el nivel de profesionalismo y neutralidad del servicio civil.

La literatura empírica no es concluyente en demostrar que los regímenes democráticos (definidos de manera simple, en la mayoría de los estudios, como aquellos en los cuales las autoridades se escogen a través de elecciones competitivas) son mejores que los regímenes autoritarios en lo que se refiere a obtener resultados óptimos de crecimiento económico equitativo y reducción de la pobreza.¹² Aquí la significancia estadística no se debe confundir con relevancia. Los problemas de medición y especificación pueden imposibilitar la existencia de un mejor soporte empírico (Adcock y Collier 2001, Berg 2001, Munk y Verkuilen 2002, Angkinand 2003, Munk 2003). Aun así, los regímenes democráticos son claramente superiores cuando se trata de abanderar aspectos importantes de la noción más amplia de desarrollo humano,¹³ entre los cuales figura la defensa de los derechos humanos básicos, especialmente el derecho de los individuos a tomar decisiones privadas y a participar en las decisiones públicas que afectan sus vidas. Al mismo tiempo, se esperaría que aquellos regímenes democráticos sólidos que comportan plenamente tanto las dimensiones anteriormente definidas como sus componentes y requisitos institucionales relacionados, satisfagan mejor las funciones centrales del Estado que aquellos sistemas donde hay deficiencias claras.

Ante la ausencia de suficiente legitimidad, transparencia y rendición de cuentas para con los ciudadanos, se puede afirmar que sólo bajo condiciones muy poco usuales los regímenes autoritarios podrían desempeñar efectivamente las funciones del Estado de manera sostenida, como por ejemplo cuando su arribo al poder ocurre en un contexto de graves amenazas internas o externas a la seguridad nacional. De otro modo es poco probable que haya bases suficientes para la estabilidad y cohesión del régimen en el largo plazo, o los incentivos necesarios para que el régimen respalde políticas justas y utilice los recursos de manera equitativa y eficiente, y/o para que controle su propio comportamiento depredador y el de sus seguidores. Estas condiciones poco usuales no están presentes actualmente en América Latina.

Las dimensiones del sistema democrático, analizadas individualmente o en combinación, pueden estar positivamente relacionadas con el desempeño efectivo de las funciones centrales del Estado aludidas más arriba. Un sistema democrático que cuente con una amplia legitimidad y en el cual exista consenso sobre las reglas políticas y económicas básicas tiene mayores posibilidades de ofrecer un contexto estable para la actividad económica que uno que no los tenga. Tanto la estabilidad política como un entorno económico previsible son condiciones vitales para un crecimiento económico sostenible, en la medida en que fomentan altos niveles

de inversión doméstica e internacional orientada a lograr objetivos de largo plazo y mejoras permanentes en la eficiencia de las políticas y servicios públicos.

No sucede lo mismo en aquellos sistemas que carecen de legitimidad y consensos básicos y, por lo tanto, son susceptibles de sufrir transformaciones radicales en el entorno de las políticas, cambios súbitos de gobierno o de régimen, o en la configuración del apoyo partidista a la administración de turno, o intentos desesperados por mantener un apoyo popular efímero.

En resumen, los sistemas democráticos que funcionan plenamente tienen mayor legitimidad y potencial de que exista un amplio consenso social en torno a las políticas, en la medida en que allí no sólo las decisiones se basan en una participación ciudadana más amplia y abierta, sino que además el Ejecutivo y el Legislativo se eligen de manera competitiva y por lo tanto deben rendir cuentas a sus electores. Sin embargo, el que se realice o no este mayor potencial de legitimidad y estabilidad dependerá de que exista una participación amplia de la ciudadanía, elecciones verdaderamente libres, imparciales y competitivas, una representación ciudadana efectiva y una capacidad real de agregar las preferencias de la ciudadanía y de establecer consensos. En cambio, en los sistemas autoritarios no es tan probable que se pueda garantizar una estabilidad de largo plazo, dado que las bases para ello y para la legitimidad del régimen son más reducidas (buen desempeño y coerción en lugar de adhesión a principios y procedimientos imparciales en materia de toma de decisiones), y que por lo general no existen reglas efectivas que rijan la selección interna de funcionarios y/o la distribución de poder entre ellos.

Los sistemas democráticos dotados de las propiedades arriba mencionadas estarían mejor capacitados para garantizar el desempeño efectivo de otras funciones estatales esenciales, como por ejemplo la asignación eficiente de los recursos públicos (lo cual implica bajos costos en relación con los beneficios suministrados, así como focalización de tales recursos en los ciudadanos que más los necesitan); suministro eficiente de servicios públicos, así como de protección y compensación social, y control de la corrupción en los sectores público y privado. Una amplia participación ciudadana, así como la realización de elecciones libres y competitivas, son factores que fomentan procesos de toma de decisiones e implementación de políticas sensibles a las necesidades del ciudadano promedio y no a los intereses económicos poderosos o a intereses especiales sectoriales o privados. La activa participación de la ciudadanía en la vida pública también puede limitar comportamientos depredadores por parte de los funcionarios gubernamentales. Sin embargo, la efectividad de la participación –electoral y de otro tipo– en cuanto a lograr que los funcionarios públicos respondan a las necesidades del ciudadano promedio y realicen un gobierno eficiente dependerá de la existencia de instituciones representativas e imparciales, capacidad suficiente para agregar las preferencias ciudadanas y un sistema efectivo de controles y contrapesos.

El Estado de derecho como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes

El funcionamiento adecuado del Estado de derecho (i.e. el gobierno mediante principios y procesos generalmente considerados justos) se considera un factor crucial para el desempeño de las funciones básicas del gobierno, como son las de estabilización, compensación, provisión de bienes y servicios públicos y control de las actividades depredadoras públicas y privadas.

Existe una tendencia generalizada a confundir el Estado de derecho con el ideal de Estado del buen derecho (Marmor 2003). Es decir, se suele confundir el ejercicio del poder mediante el instrumento de la ley con el contenido moral o filosófico de la ley misma. En este caso, el Estado de derecho no es una idea absoluta como instrumento de gobierno sino una teoría político-filosófica sobre cuál debería ser el contenido de la ley. Indudablemente, la eficacia de la ley va a depender en gran medida de los valores y derechos que en ella se proclamen. Por ejemplo, es razonable suponer que los ciudadanos de un determinado Estado serán más proclives a resistir la aplicación de leyes que apoyen la represión de la sociedad o tiendan a agravar las desigualdades sociales que aquellas leyes que promueven la libertad, la dignidad y el bienestar de todos los ciudadanos.

El hecho de que el contenido moral, político o filosófico de la norma jurídica determine en parte su eficacia como medio de gobierno no revela la razón de por qué el ejercicio del poder a través del derecho (principios, normas y procesos) es superior al ejercicio del poder por otros medios de gobierno (el uso de la fuerza, la coerción, el carisma, la persuasión, el ejemplo, los valores morales, las creencias, la propaganda y el uso de prebendas, entre otros). En otras palabras, para poder argüir que el Estado de derecho es la mejor forma de gobierno es necesario identificar aquellas características que lo hacen superior a otros medios y la manera en que esas características son susceptibles de promover ciertos bienes. Esta perspectiva conduce a delimitar el concepto de Estado de derecho asimilándolo al principio de legalidad, a centrar la atención en el significado de este principio y a determinar su superioridad con respecto a otros medios de gobierno en cuanto a coadyuvar al Estado a cumplir con las funciones que justifican su existencia.

El enfoque aquí utilizado no sólo es pertinente sino que, además, tiene relevancia práctica. En algunos países asiáticos, los altos niveles de crecimiento y orden público conviven con bajos niveles de Estado de derecho, entendido este en su enfoque más normativo (niveles de protección de los derechos individuales y políticos) que instrumental (respeto al principio de legalidad). En cambio, en otros países la consagración constitucional de las libertades y derechos –políticos e individuales– convive con altos niveles de pobreza, desigualdad, volatilidad de las variables macro y falta de orden público. Desde el punto de vista del rigor metodológico, esta contradicción empírica hace que se plantee aquí la posibilidad de que el respeto y seguimiento del principio de legalidad por parte del Estado –independientemente del contenido moral y filosófico de la ley– pueda ser un factor que por sí mismo coadyuve a que el Estado cumpla con sus funciones. El contenido filosófico del sistema democrático se aborda debida-

mente en otras partes de la EGD (derechos políticos en el capítulo III, sistema democrático, y derecho a la propiedad privada en el capítulo VI, instituciones de mercado).¹⁴

Con base en lo antedicho, en este estudio se trata el concepto de Estado de derecho en su versión instrumental, cuya definición permite delimitar estrictamente su alcance y su desagregación en dimensiones o componentes, lo cual facilita el análisis de su presencia en estados específicos, así como la formulación de recomendaciones para su fortalecimiento. Se puede afirmar, al menos desde una posición retórica, que la debilidad del Estado de derecho puede ser atribuible a uno o varios de sus componentes pero no a todos. Por ello es necesario aislarlos, en aras de identificar y aplicar terapias específicas para cada uno.

Raz (1979) sostiene que el concepto instrumental de Estado de derecho tiene tres dimensiones: el uso de la ley como instrumento principal de gobierno, la capacidad de la ley para guiar efectivamente la conducta humana y la aplicación e interpretación congruente de la ley,¹⁵ los cuales se definen a continuación.

Preeminencia de la norma como instrumento de gobierno

Según Marmor (2003), la primera dimensión del Estado de derecho implica que debe primar el uso de la ley como instrumento de gobierno sobre otros medios, lo cual quiere decir que el gobierno de un país favorece el uso de la norma como instrumento para regir la conducta de sus ciudadanos. Si bien en la práctica los gobiernos se sirven, en mayor o menor medida, de este y otros medios para poder regir efectivamente, lo que diferencia a un Estado de derecho de otros es la preponderancia de la ley por sobre formas distintas de conducción social. Para que el derecho sea un instrumento efectivo de gobierno debe ser capaz de guiar la conducta humana. Esto quiere decir que el ejercicio del poder mediante el derecho requiere que los ciudadanos de un país acepten voluntariamente sus prescripciones.

Como ya se dijo, existen otros mecanismos de gobierno, tales como el uso de la fuerza, la coerción, el carisma, la persuasión, el ejemplo, los valores morales, las creencias, la propaganda, el uso de premios e incentivos, etc., que, debidamente utilizados, pueden fortalecer el Estado de derecho, mientras que si se emplean de manera indebida pueden socavarlo. Por ejemplo, el uso legítimo de la fuerza puede y debe ser aplicado, dentro de los límites legales, para mantener el orden público y hacer respetar la ley. Asimismo, aquellos líderes carismáticos y con capacidad de persuasión pueden promover la aceptación de sus políticas con mayor facilidad que líderes que no poseen estas dotes. Las políticas que encajan con los valores morales y la idiosincrasia de los pueblos tienden a ser más fácilmente aceptadas por estos que aquellas que los contradicen. El uso de campañas informativas es, en muchos casos, un elemento clave en el éxito de las políticas públicas, en la medida en que ayudan a atenuar las asimetrías de información y a solventar problemas potenciales de acción colectiva. El empleo de premios e incentivos dentro de un marco jurídico que se ciña a los principios de generalidad, transparencia y equidad (becas para la investigación, incentivos fiscales, etc.), puede ser un poderoso

aliciente de comportamientos que son buenos para la sociedad o para compensar a aquellos cuyos intereses se ven afectados como consecuencia de políticas específicas, lo cual facilita su ejecución.

Por el contrario, el abuso de la fuerza por parte del Estado (i.e., torturas, represión, asesinatos, etc.) como medio de gobierno atenta contra el principio de legalidad (a no ser que estas prácticas estén sancionadas por las leyes) y contra el gobierno de las personas mediante el derecho. En este caso, la conducta humana no es guiada por la ley sino por la fuerza o el miedo.

El control y la manipulación de la información es uno de los medios más poderosos de gobierno. No en vano los estados totalitarios y autoritarios se arrojan el monopolio de la información como medio de promover el acatamiento de sus políticas. La diferencia entre información y propaganda estriba en que la primera tiene por objeto dar a conocer los hechos de manera imparcial y objetiva, mientras la segunda se propone ganar adeptos a una posición específica, independientemente de la veracidad de los hechos. En este sentido, la propaganda compete con la ley como instrumento de gobierno. Por ello, la vigencia efectiva del Estado de derecho depende en parte del grado en que se haga uso de la propaganda en detrimento de la eficacia de la norma.

El ejercicio de gobierno a través de relaciones clientelares también tiende a relegar el uso del derecho, cuya vigencia dependerá igualmente del grado de preponderancia de aquellas. En estados puramente patrimoniales donde se confunde lo público con lo privado, las relaciones clientelares toman precedencia sobre el uso del derecho e incluso llegan a desplazarlo. Así, el funcionamiento de la ley y las instituciones depende del capricho de quienes ostentan posiciones de poder y, por lo tanto, el derecho no puede cumplir con su función de guiar la conducta cívica. El individuo no es igual ante la ley. El trato que dispensa el Estado a los grupos o a los individuos dependerá de la relación personal entre estos y aquel. En tal caso, el Estado de derecho no es un instrumento de gobierno en el sentido de orientar el comportamiento ciudadano, sino una manera de conferir una falsa legitimidad al régimen e incluso un instrumento de represión.

Es posible que en la actualidad no existan estados patrimoniales puros. Sin embargo, el gobierno mediante el intercambio de favores es frecuente, incluso en sociedades avanzadas. El ejercicio del poder puede requerir que las administraciones de turno hagan política para obtener apoyo y mantener la paz social. En algunas sociedades avanzadas, los subsidios agrícolas son un ejemplo de este tipo de ejercicio del poder. Los sistemas de financiación legales de partidos políticos y campañas electorales de algunas democracias industrializadas pueden ser vistos como prácticas clientelares. También hay países en los que, sin ser puramente estados patrimoniales, se ejerce el poder mediante, por ejemplo, la compra directa de votos, la expedición de sentencias judiciales favorables, de apoyo financiero a cambio de oportunidades rentistas, etc.

Para determinar hasta qué punto el uso de prácticas clientelares prevalece sobre el Estado de derecho en detrimento de su efectividad como instrumento de gobierno, es necesario

observar manifestaciones externas que, en teoría, puedan estar asociadas con las mismas. La diferencia entre lo que es o no es una práctica clientelar es difícil de establecer, dado que su apreciación conlleva un elemento de subjetividad. Sin embargo, es razonable argüir que el Estado de derecho se ve mermado en la medida en que la arbitrariedad y opacidad de estas prácticas clientelares aumenten.

Cualidades intrínsecas de la norma

La segunda dimensión del Estado de derecho requiere que la norma reúna una serie de cualidades intrínsecas que faciliten su función como guía de la conducta humana observable (Mar-mor 2003). Según los expertos (Fuller 1964, Raz 1979, Finnis 1980), las cualidades que hacen a la norma efectiva para guiar la conducta humana son la generalidad, publicidad, irretroactividad, claridad, coherencia, viabilidad y estabilidad.¹⁶

Generalidad. Para que sea funcional, la norma debe tener un alcance general. Ningún ordenamiento jurídico puede operar de manera eficiente y efectiva si el alcance de la norma se circunscribe a regular el comportamiento de un individuo, un grupo o un acto.

Publicidad. La norma u otra disposición de la autoridad debe ser promulgada (i.e., publicada formalmente), a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. Sólo si la norma es pública y conocida puede guiar el comportamiento de los sujetos a quienes va dirigida.

Irretroactividad. La norma debe regular de forma prospectiva para poder guiar la conducta de sus sujetos. Si lo hace con carácter retroactivo, estaría regulando sobre comportamientos pasados y por lo tanto inmutables, lo cual la priva de su carácter orientador.

Claridad. El derecho sólo puede guiar el comportamiento si sus sujetos entienden su contenido. La claridad de la norma requiere que se la exprese en un lenguaje accesible, que facilite la comunicación y con un léxico que tienda a la precisión. Su redacción debe tener una sintaxis, morfología y estilo legal llanos, así como la estructuración normada y lógica de los textos jurídicos.

Coherencia. Para poder guiar el comportamiento de sus sujetos, la norma debe armonizarse con el resto del ordenamiento jurídico. La falta de coherencia entre las normas que lo componen puede generar contradicciones y enviar señales confusas y contrarias a los ciudadanos, debilitando así su eficacia para guiar el comportamiento.

Viabilidad. La norma legal que es imposible de seguir o impracticable no puede guiar la conducta humana. Por ello se requiere, previamente a su preparación, elaborar los antecedentes necesarios que determinen la viabilidad económica, financiera, social y política de la ley, de modo que la autoridad competente pueda pronunciarse sobre ellos.

Estabilidad. Si los cambios en la norma son frecuentes, el seguimiento de la misma por parte de los sujetos se dificulta. Asimismo, la inestabilidad de la norma afecta las expectativas de los ciudadanos, que son factores importantes en la definición de los comportamientos humanos.

Aplicación congruente de la norma

Para que la norma pueda guiar efectivamente la conducta humana, las agencias encargadas de su aplicación específica deben hacerlo de manera congruente con el objeto y alcance de la misma (Marmor 2003). En la práctica se requiere que exista entonces un numeroso y variado entramado jurídico-institucional que incluiría, por ejemplo: 1) un Poder Judicial independiente y eficaz; 2) un sistema de justicia accesible, y 3) un sistema de auxiliares de la administración de justicia fiables y competentes (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, defensa legal, policía, institutos forenses, sistema penitenciario, etc.), así como sistemas adecuados de información y control.

Independencia

Dado que el sistema de administración de justicia en su conjunto es, en última instancia, el encargado de interpretar las normas para resolver pacíficamente las disputas y arbitrar los conflictos sociales, aquellos que surgen entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como los que se presenten entre el Estado y los ciudadanos, su independencia es la base del Estado de derecho.

La ausencia de un sistema de administración de justicia independiente limita la capacidad de la ley como instrumento de gobierno. Una justicia mediatizada por los poderes fácticos puede convertirse en un instrumento de gobierno efectivo, pero en este caso no es, en sentido estricto, el derecho el que guía la conducta humana, sino la fuerza como instrumento de control disfrazada de legalidad. La independencia del sistema de justicia se deriva esencialmente de la autonomía del Poder Judicial. En todos los ordenamientos jurídicos se espera un cierto nivel de imparcialidad y profesionalidad en los órganos que componen la administración de justicia.

Existen tres tipos de independencia del Poder Judicial. El primero es la independencia externa, también llamada institucional, que se predica en relación con los otros poderes del Estado. El segundo tipo es la independencia interna, también llamada jerárquica, que se predica en relación con los órganos jerárquicos. El tercer tipo es la independencia del juez individual en relación con las partes de un litigio.

En algunos países, los cargos del Ministerio Público revisten de las mismas formalidades y requisitos que el nombramiento de jueces. En otros (países de tradición jurídica sajona), los fiscales son elegidos por el Ejecutivo. El grado de independencia externa de cada órgano del sistema de administración de justicia depende de la función que este desempeñe y varía de un país a otro. Sin embargo, dado que la función de dirimir conflictos, arbitrar disputas y sentenciar es generalmente atribuida al juez, la independencia de todo el sistema de administración de justicia depende, en última instancia, del grado de independencia del juez y del Poder Judicial.

El concepto de independencia judicial debe estar equilibrado con el principio general de rendición de cuentas a que todo órgano de gobierno está sometido. Es por ello que los inte-

grantes del sistema de administración de justicia, en especial los jueces, no pueden escudarse tras el principio de independencia judicial para actuar con impunidad, como tampoco pensar que la justicia es su territorio exclusivo. Todos los sectores políticos y sociales deben tener voz y voto para definir cómo debe funcionar el sistema de administración de justicia y cómo debe rendir cuentas ante la sociedad.

Eficacia

Para cumplir con su cometido, el sistema de administración de justicia debe ser, además de imparcial y honesto, justo, expedito, económico, eficiente, fiable, accesible y ejecutivo, lo cual garantiza su eficacia. Por sistema *justo* se entiende aquel que respeta los principios de equidad y proporcionalidad y castiga a los culpables. Por sistema *expedito* se entiende aquel que resuelve los conflictos en tiempos razonables. *Económico* es aquel cuyo costo no es oneroso y por lo tanto no desincentiva su uso por parte de la población. Se entiende por *eficiente* aquel sistema de justicia cuyo mantenimiento y operación se ajustan a parámetros de uso de recursos y gasto razonables. Por *fiable* se entiende que el sistema cuenta con la confianza de la población por comportarse de manera previsible y coherente con el ordenamiento jurídico. Por *accesible* se entiende su capacidad de proveer servicios en igualdad de condiciones al universo de ciudadanos. Finalmente, por *ejecutivo* se entiende aquel sistema de justicia que ejecuta las sentencias con una celeridad razonable.

La gestión pública como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes

La gestión pública está configurada por aquellos procesos y espacios institucionales a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, provee bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a las funciones estatales. En el marco conceptual aquí utilizado para el análisis de la gestión pública se definen cuatro rasgos normativos de la misma: 1) que sea profesional; 2) eficaz; 3) eficiente, y 4) que esté sujeta a procesos de rendición de cuentas.

Administración pública profesional

A lo largo de la historia del estudio de la administración pública ha existido un debate sobre la separación entre política y administración. A comienzos del estudio de la disciplina, a finales del siglo XIX, varios autores (Goodnow 1967 [1900]) afirmaban que había que separar la administración de la política. Es decir, los políticos tenían que dejar la administración a los expertos (gestores), mientras que estos últimos debían dejar la política a los políticos. Esta separación se apoyaba principalmente en el progreso de la ciencia administrativa y los logros que esta había alcanzado tanto a nivel teórico (Gulick y Urwick 1937) como a nivel prácti-

co (i.e. la creación de la Autoridad de Transporte en Nueva York, la Reserva Federal, etc.). Goodnow argüía que una vez expresada la voluntad de la ciudadanía vía el proceso legislativo (política), correspondía al Ejecutivo ejecutar –y valga la redundancia– dicha voluntad mediante una administración compuesta de expertos. Se suponía que la separación entre política y administración no sólo era deseable sino, además, posible. Sin embargo, desde un principio se alzaron múltiples voces contra esta dicotomía (Allison 1971, Rosenbloom 1988 y Rosenbloom y O’Leary 1997), las cuales insistían en que la separación era o bien impracticable o indeseable. La realidad cotidiana reflejaba entonces y aún refleja que los administradores, en la medida en que adoptan decisiones, realizan actos de carácter político, y que ese proceso político se filtra a veces hasta los niveles más básicos de la administración pública. En la actualidad no existen dudas acerca de que la administración pública es un espacio más donde los actores políticos expresan acuerdos intertemporales (decisiones y políticas) y obtienen recursos organizativos y financieros para llevarlos a la práctica, y donde los administradores se convierten en importantes actores políticos.

En la actualidad, el grado de separación entre lo político y lo administrativo varía de un país a otro y es difícil precisar cuál es el grado de independencia recomendable. Esto, a juzgar por el buen desempeño que exhiben sistemas de administración pública con distintos grados de autonomía del poder político y, en algunos casos, por la baja efectividad de algunas burocracias públicas que gozan de una marcada autonomía con respecto a aquel. Sin embargo, un denominador común de las burocracias públicas exitosas es la existencia de un servicio civil profesional regido por el principio de mérito, capaz de gestionar las políticas públicas y de darles continuidad durante las transiciones de gobierno y los períodos de crisis.

La existencia de una administración pública profesional contribuye al cumplimiento de las funciones del Estado en tanto asegura la capacidad técnica para llevarlas a cabo, la neutralidad en la implementación de políticas y la continuidad de las operaciones estatales. El principal componente de la profesionalización de la administración pública es la existencia de un servicio civil.¹⁷

El servicio civil constituye el conjunto de funcionarios de la administración pública ligados al cumplimiento de las funciones estatales. Esto incluye tanto los niveles operativos, técnicos y profesionales comprendidos en la carrera administrativa, como los escalafones especializados bajo sistemas de carrera independientes.

Los principales requerimientos institucionales asociados a la existencia y gestión de un servicio civil profesional son: 1) la sanción legal del servicio civil organizado sobre la base de los principios de mérito en la contratación, promoción y destitución de empleados públicos, y la autonomía en el desempeño de sus funciones (protección frente a decisiones arbitrarias o destituciones discrecionales), y 2) la presencia de un sistema adecuado de gestión de recursos humanos, que promueva su planificación, optimice su organización, fomente su capacitación, desarrollo y desempeño, los remunere adecuadamente y gestione las relaciones laborales, sociales y humanas. Por su parte, los requerimientos institucionales señalados deben estar ar-

ticulados en un sistema de información que permita supervisar la evolución de los recursos humanos estatales desde una perspectiva fiscal y funcional.

En términos de su contribución al desarrollo, un servicio civil independiente y profesional facilita la implementación efectiva y eficiente de las políticas diseñadas por el nivel político. Al mismo tiempo, un cuerpo de funcionarios profesionalizado y consciente de su misión resguarda la memoria institucional del Estado y limita los niveles de discrecionalidad en las decisiones sobre el funcionamiento del gobierno.

Eficacia de la gestión pública

Una administración pública eficaz es aquella capaz de cumplir las funciones básicas del Estado, de manera que contribuya a: 1) mantener niveles de crecimiento económico robustos con altos niveles de empleo y estabilidad monetaria y fiscal; 2) mitigar los desequilibrios verticales y horizontales (especialmente la exclusión social); 3) promover la asignación eficiente de recursos, bienes y servicios, y 4) mantener el orden público y el respeto al principio de legalidad. En el marco de los PG se analizan aquellas instituciones y/o procesos que, de forma transversal, contribuyen a la efectividad del gobierno en el desempeño de cada una de las funciones citadas.

Entre los requerimientos institucionales asociados a la función de estabilización se analiza lo siguiente: 1) las instituciones rectoras en materia monetaria, su grado de independencia, profesionalismo y capacidad; 2) las reglas y comportamientos fiscales (tributación, gasto y endeudamiento), y 3) el proceso presupuestario.

La eficacia del Estado en el desempeño de la función de compensación se analiza principalmente en la sección relativa a la descentralización. Allí también se estudia la progresividad tributaria y el grado de distribución del ingreso. La eficacia del Estado en materia de asignación se analiza tanto en esta sección como en la correspondiente a instituciones de mercado. En esta sección se examinan principalmente los niveles de prestación de servicios y bienes, mientras que los aspectos relativos a la regulación de los mercados, la inversión, y la propiedad privada se tratan en la sección relativa a instituciones de mercado. Finalmente, la eficacia del Estado en cuanto a la función de mantenimiento del orden público se analiza en la sección relativa a Estado de derecho.

Eficiencia de la gestión pública

Una gestión pública eficiente es aquella que optimiza el uso de los recursos, es decir, aquella que tiende a utilizar una menor cantidad de insumos por unidad de producto. Ello requiere de una gestión pública donde existan procesos de planificación y supervisión, incentivos relacionados con la utilización de recursos presupuestarios y una asignación adecuada de responsabilidades de gestión vis-a-vis la producción de resultados. Cabe notar que el uso de la tecnología de la información puede coadyuvar a maximizar la productividad y la eficiencia de la gestión pública.

En particular, en los PG se evalúan: 1) el volumen del gasto público en relación con estándares regionales e internacionales, con el nivel de ingreso del país y con las distintas necesidades sectoriales; 2) la composición del gasto público en términos de gasto corriente, deuda e inversión; 3) las capacidades de planificación de la administración para ligar los recursos presupuestarios a objetivos y metas; 4) la existencia de incentivos presupuestarios para maximizar los resultados de las políticas; 5) el funcionamiento adecuado de procesos e instituciones transversales y de soporte de la gestión (i.e. adquisiciones y contrataciones), y 6) la agilidad en el procesamiento de información, de modo que contribuya a la simplificación de procedimientos y a una toma de decisiones bien fundamentada.

Rendición de cuentas por parte de la administración pública

En un Estado debidamente gobernado, el gobierno está sujeto a dos tipos de rendición de cuentas. Por un lado, debe rendir cuentas ante los ciudadanos y por otro ante sí mismo mediante la acción de instituciones públicas con poder suficiente para limitar al Poder Ejecutivo. La doctrina denomina “vertical” al primer tipo de rendición de cuentas (i.e., hacia la ciudadanía) y “horizontal” al segundo tipo (i.e., hacia las instituciones públicas de control).¹⁸

La rendición vertical de cuentas puede incluir el control directo por parte del ciudadano mediante el ejercicio del voto en los procesos electorales o el control indirecto ejercido mediante organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación u otros medios de expresión (manifestaciones, huelgas, etc). La rendición horizontal de cuentas se ejercita por intermedio de instituciones públicas creadas para controlar los abusos e ineficiencias del Estado, entre las que se pueden incluir: 1) el sistema de administración de justicia; 2) el Poder Legislativo;¹⁹ 3) el Auditor General (externa); 4) la inspección del Estado (interna); 5) las agencias anticorrupción; 6) las cortes electorales; 7) las comisiones de derechos humanos; 8) los Defensores del Pueblo, etc.

No se debe necesariamente esperar que los gobiernos respeten siempre las leyes y las instituciones que limitan su capacidad de actuar. Schedler (1999) argumenta que los gobiernos, al entender que las instituciones de rendición horizontal de cuentas limitan su accionar e incluso pueden llegar a someterlos a situaciones comprometedoras, no tienen incentivos para crearlas. En consecuencia, la probabilidad de que los gobiernos se sometan al control de instituciones de rendición horizontal de cuentas va a ser más elevada cuando los ciudadanos puedan penalizarlos por omitir su creación y fortalecimiento. Por ello, la rendición vertical de cuentas es una condición *sine qua non* para que exista una adecuada rendición horizontal de cuentas (Schedler 1999).²⁰

Sin embargo, la existencia de una buena rendición vertical de cuentas no implica necesariamente la existencia de una buena rendición de cuentas en general. Las instituciones de rendición horizontal de cuentas suelen desempeñar el rol más importante, en las tareas de control gubernamental en el día a día.

Además, al entender la administración pública como el brazo ejecutor de las políticas emanadas del proceso político, su eficacia y eficiencia sólo pueden predicarse en relación con la coherencia entre los objetivos de las políticas públicas, los resultados obtenidos y el ceñimiento a los procesos acordados para el logro de los fines. La forma como se realiza la valoración o fiscalización de esta coherencia entre medios, procesos, fines y resultados varía de un país a otro. En sistemas democráticos, el Poder Legislativo ostenta en mayor o en menor grado la potestad fiscalizadora sobre las acciones del Ejecutivo, mientras que el Poder Judicial se erige como árbitro de última instancia entre ambos.

Los avances conceptuales ulteriores al paradigma burocrático weberiano de la administración del Estado han incorporado a la ciudadanía como un actor con derechos y capacidades de control externo, no sólo referidas a los políticos (la rendición de cuentas que hacen los poderes públicos ante los electores), sino también a la propia gestión pública por medio de diversos mecanismos (acceso a información, mediciones de satisfacción con el servicio, etc.).

Por último, la eficacia de la rendición de cuentas –independientemente de si es vertical u horizontal– depende de la probabilidad de sanción, y de la probabilidad de que esta se cumpla efectivamente. La detección de una falta de coherencia entre lo propuesto y lo ejecutado y de desviaciones de los procedimientos acordados, así como la identificación de los responsables, son en sí mismos actos insuficientes para corregir los comportamientos viciados e indemnizar por los daños y perjuicios causados. Es imprescindible que a aquellos que se desvían del comportamiento esperado, una vez detectados, se los haga responsables (esto es, que se los sancione y se los obligue a reparar los daños y a cumplir con la sanción).²¹

En suma, la función de responsabilización se relaciona con las capacidades del Estado para rendir cuentas ante los ciudadanos y actuar en conformidad. Un primer umbral de responsabilización en el caso de la gestión pública está constituido por la generación de información referida al funcionamiento del aparato estatal y su divulgación entre el público. El nivel de transparencia del proceso presupuestario y su capacidad para generar un debate abierto a los ojos de la ciudadanía constituyen importantes vectores potenciales de responsabilización. Por su parte, el funcionamiento de los organismos de control es un elemento clave del análisis del proceso de responsabilización horizontal y su interacción con instancias de control ciudadano. Por último, los niveles de confianza en la administración pública dan cuenta de la percepción ciudadana sobre la legalidad, el profesionalismo y la eficiencia con los cuales aquella lleva a cabo sus funciones.

La descentralización como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes

Por descentralización se entiende el proceso por medio del cual se distribuye el poder del Estado central mediante la creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades popularmente elegidas a las cuales se trasladan competencias sobre servicios públicos, se dota

de poderes tributarios y se transfieren fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales. El resultado final de este proceso es un mapa del Estado con varios niveles territoriales de gobierno.

La descentralización tiene como objetivo principal acercar las decisiones del Estado a los ciudadanos para incentivar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes ante sus electores, así como para aumentar el control por parte de estos sobre la dinámica de las decisiones públicas. Como resultado de este proceso, se espera que mejoren los servicios públicos locales en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades. Dos productos adicionales esperables son la extensión y fortalecimiento de las instituciones²² y mecanismos democráticos de la sociedad, así como el incremento de incentivos para el desarrollo económico local. La descentralización es una empresa compleja que implica transformaciones significativas, como son las elecciones populares de autoridades regionales y locales, la transferencia de competencias de gasto y de ingreso de los gobiernos centrales a los subnacionales y las reformas legales y procesos de modernización y rediseño de las instituciones, entre otras. Bajo los tecnicismos característicos de este tipo de reformas invariablemente se redefinen, en mayor o menor medida, las relaciones de poder políticas y económicas. Desde esta perspectiva, la descentralización presenta nuevos retos y también nuevas oportunidades para fortalecer la estabilidad política y la gobernabilidad de los países que la emprenden.²³

El proceso de descentralización puede tener fuertes impactos sobre la habilidad del Estado para cumplir sus funciones de estabilización, compensación, asignación de gasto, control de actividades depredadoras, y de promoción de la inclusión social y desarrollo de las instituciones democráticas.²⁴

El diseño institucional de las relaciones intergubernamentales y de los mecanismos de descentralización puede apoyar o dificultar las funciones de estabilización y compensación, que son típicamente atributos de los gobiernos nacionales. Por ejemplo, la existencia de reglas fiscales inadecuadas o su ausencia pueden llevar a un endeudamiento insostenible de los gobiernos subnacionales y a eventuales rescates financieros por parte del gobierno central. Tal situación podría ocasionar un déficit fiscal nacional imprevisto que a su vez ejerza presión sobre la tasa de cambio y la inflación. En cuanto a la función de compensación, la arquitectura de las transferencias financieras del gobierno central a las regiones y municipalidades puede tener efectos progresivos o regresivos en la distribución del ingreso territorial y social, y por lo tanto afectar los equilibrios verticales y horizontales.²⁵ En procesos de descentralización avanzada, la cesión de impuestos a los gobiernos regionales y locales también puede limitar la capacidad estabilizadora de la política fiscal nacional. Para evitar consecuencias indeseables de este tipo se debe hacer un esfuerzo especial por seleccionar el tipo de impuestos a transferir, apuntando a aquellos de bases inmóviles y semimóviles, un punto que se profundiza más adelante. Adicionalmente, la constitución de fondos de estabilización fiscal efectivos puede ayudar a crear mecanismos automáticos de regulación de los ciclos macroeconómicos. Finalmente, en la literatura sobre federalismo fiscal se discuten las posibles pérdidas de economías de escala en

los procesos de descentralización. Si bien es posible que esto suceda, en la práctica los ahorros derivados de las escalas muchas veces se pierden en los gobiernos centralizados por la falta de mecanismos efectivos de distribución territorial de los insumos, así como por la ignorancia de las burocracias centrales sobre los requerimientos reales que en este rubro tienen los servicios localizados en el territorio (Fukazaku y Hausmann 1999, Gramlich 1987 y Roy 1995).

A su vez, la descentralización tanto de servicios como de competencias tributarias puede mejorar la función de asignación del sector público, en la medida en que se pueden coordinar mejor las preferencias expresadas por los ciudadanos y las decisiones públicas en cada nivel de gobierno. En este proceso se espera que la voz de las comunidades influya sobre la calidad y cantidad de los servicios locales, y que en consecuencia aumente la satisfacción de los ciudadanos con el sistema político, lo que puede contribuir a mejorar la gobernabilidad. Del mismo modo, la transferencia de servicios a los gobiernos regionales y municipales les traslada responsabilidades en el control de aquellas actividades depredadoras de la economía y de aquellos individuos que el mercado no puede regular con facilidad. Ejemplos de esta función son las actividades de protección ambiental, desarrollo urbano, transporte, control de pesos y medidas, y seguridad pública.

Finalmente, la descentralización puede contribuir a la vertebración del Estado al abrir posibilidades de inclusión social y fortalecer los mecanismos democráticos de la sociedad. La creación de mecanismos de representatividad política en los diversos niveles territoriales ha proporcionado muchas veces una presencia más robusta de aquellas comunidades pobres y alejadas de los centros de poder tradicionales en las decisiones políticas tanto locales como nacionales.

Para alcanzar las potencialidades de la descentralización y evitar o minimizar sus riesgos, la experiencia internacional muestra que se requiere de una estrategia amplia que tome en cuenta las diversas variables políticas, fiscales, institucionales y organizacionales del sector público. Se debe destacar que el conjunto de factores involucrados en la descentralización tiene influencia en el resultado neto de este proceso. Entre las piezas requeridas para ensamblar un diseño estratégico coherente que permita avanzar en el proceso adecuado de descentralización figuran las siguientes: organización político-territorial del Estado; formas de elección de autoridades subnacionales y representación de las circunscripciones territoriales a nivel nacional –claves para la rendición de cuentas tanto vertical (entre gobernantes y ciudadanos) como horizontal (entre instituciones públicas); reglas fiscales tanto en lo que concierne al gasto y al ingreso como al endeudamiento subnacional; mecanismos y sincronización de transferencia de servicios y financiamiento a las regiones y municipalidades; coordinación intergubernamental en materia de política e inversiones; fortalecimiento institucional y gerencial de los gobiernos nacionales y subnacionales para adaptarse a sus nuevas funciones (más estratégicas y reguladoras en el caso del primero, más concentradas en la provisión de servicios, en el caso de los segundos).²⁶

Dicho esto, es necesario reconocer que la descentralización es un proceso con fuerte acento político y experimental. Las marchas y contramarchas que marcan su desarrollo dificul-

tan la coordinación, alineación y a veces la identificación correcta de los diversos factores que influyen en su desarrollo. El debate político y la extensión de tiempo en el que se implementa la descentralización la hacen víctima de diseños incoherentes. Por otro lado, la experiencia muestra también que determinados arreglos institucionales funcionan en ciertas circunstancias y no en otras. En este sentido, el acompañamiento de todo esfuerzo de descentralización debe ser entendido como una operación de largo plazo, por etapas, y sometido a correcciones y ajustes sucesivos, como todo proceso democrático que perdure.

Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales e incentivos para la rendición de cuentas

La división territorial del Estado, así como las reglas del sistema electoral y la organización de las instituciones políticas subnacionales, crea condiciones que favorecen o dificultan la rendición de cuentas por parte de los gobernantes subnacionales a sus electores y la capacidad de exigir cuentas por parte de estos últimos (rendición vertical de cuentas). Estos factores también hacen más o menos eficaces los mecanismos de control entre las instituciones del sector público en el ámbito regional o municipal (rendición horizontal de cuentas). En los siguientes apartados se discuten los componentes presentes en el proceso de descentralización que influyen sobre esta dimensión.

Número y niveles de gobiernos subnacionales

Una de las discusiones clásicas en los procesos de descentralización se refiere a la viabilidad fiscal de las circunscripciones regionales o municipales. En la mayoría de los casos, la preocupación sobre este punto lleva a evaluar si la cantidad de gobiernos intermedios y locales, y por lo tanto el tamaño de la población y de la economía respectivas, es el adecuado para cumplir con el principio deseable de viabilidad fiscal. La respuesta es negativa en prácticamente todos los países. Lo común es encontrar un número de centros urbanos que, por el tamaño de su población y economía, pueden contribuir a sustentar su gasto público local con impuestos propios en un alto porcentaje; éstos coexisten con un número generalmente mayor de circunscripciones que dependen en mayor o menor grado de las transferencias que realice el gobierno central.

La situación descrita anteriormente es frecuente en muchos países, incluso en los desarrollados, donde el promedio de población por circunscripción local tiende a ser aún menor que en los países de América Latina y el número de municipalidades mayor. Por ejemplo, en términos de habitantes por municipio, el promedio en Argentina es de 21.600 con 1.617 municipios; Bolivia 27.000 con 296 municipios; Brasil 32.000 con 4.974 municipios; Colombia 34.000 con 1.068 municipios; Chile 43.000 con 325 municipios; Ecuador 68.000 con 176 municipios; México 38.000 con 2.412 municipios y Venezuela 75.000 con 336 municipios.

Por su parte, Canadá tiene 6.700 habitantes por municipio y 4.507 municipios; Francia 1.600 habitantes con 36.772 comunas; Alemania 5.500 habitantes con 15.359 entidades locales; Italia 7.000 habitantes con 8.100 municipios; España 4.800 habitantes con 8.097 municipalidades; y los Estados Unidos 7.512 habitantes con 39.000 condados y municipalidades.

Políticamente, es difícil reducir el número de gobiernos locales. Francia lo ha intentado durante años a través de incentivos fiscales, aunque con poco éxito. Por otro lado, no está clara la conveniencia de hacerlo si se toma en cuenta que cada consolidación puede significar una desmejora de las condiciones e incentivos para la rendición de cuentas. Un pueblo que pierde su autonomía, y por lo tanto a su alcalde, puede enfrentar dificultades considerables para mantener su vigilancia sobre el alcalde del centro poblado mayor, particularmente en zonas de baja densidad poblacional. Por otro lado, en caso de que se pudiera, si un país aplica de manera consistente una política de consolidación de circunscripciones por razones fiscales, un posible resultado sería un estímulo adicional a la emigración de las zonas más pobres y menos pobladas a las más pobladas en busca de servicios y empleo. Por lo tanto, existen razones para justificar una política de compensación territorial por parte del Estado, lo cual se expresa principalmente en transferencias hacia las zonas más pobres (muchas veces ubicadas en las grandes ciudades) y hacia aquellas con menor densidad de población.

El número de niveles de gobierno puede constituir un problema más grave. Los tres niveles clásicos –nacional, regional y local– son por lo general útiles para distribuir las competencias públicas de modo que se maximicen las ventajas de emplear el principio de subsidiariedad y se disminuyan los costos de las externalidades²⁷ de los servicios asignados a cada uno. Existen modelos probados en numerosas experiencias que permiten una asignación razonablemente clara de funciones entre los niveles gubernamentales cuando existen tres tipos de administraciones territoriales. Cuando hay más de tres se pueden introducir elementos de duplicación y falta de claridad en las competencias repartidas, así como un incremento de burocracia difícil de justificar.

Estabilidad de los gobiernos subnacionales

Un elemento importante para el éxito de la descentralización es que exista equilibrio entre la estabilidad de las circunscripciones subnacionales y la creación de unas nuevas cuando el tamaño de la población así lo amerite. En general, las transferencias financieras del gobierno central tienden a crear incentivos indeseados para la subdivisión de los territorios, especialmente de los municipios. Cada nuevo territorio obtiene una parte de los recursos transferidos en detrimento de los demás, y los puede administrar en forma autónoma. Del mismo modo, las presiones políticas locales pueden lograr una subdivisión por conveniencias partidistas. Si el sistema político permite una subdivisión fácil de circunscripciones subnacionales, la capacidad económica y técnica para administrar los nuevos territorios puede verse afectada negativamente. Por otro lado, si el sistema es muy rígido y no permite la subdivisión, eventualmente

ciertos municipios muy grandes pueden perder sus ventajas en la asignación de recursos de acuerdo con las preferencias de sus comunidades por la lejanía respecto a la población.

Rendición vertical de cuentas

La rendición vertical de cuentas, entendida como la que realizan los gobernantes ante sus electores, y también como la capacidad y oportunidad de los electores de exigir cuentas a sus gobernantes, es el factor más significativo y fundamental de cualquier proceso de descentralización. Sin este elemento no se pueden lograr los objetivos que se persiguen con ella. Entre los requerimientos institucionales para estimular la rendición vertical de cuentas se encuentran: 1) autoridades subnacionales electas popularmente y poder de gestión efectivo de las mismas; 2) sistema electoral que facilite a los electores exigir cuentas a sus gobernantes tanto de la rama ejecutiva como de la legislativa; 3) adecuada representación geográfica y social de los electores, y 4) mecanismos formales de control y participación social en las decisiones de política.

Rendición horizontal de cuentas

Para que sea efectiva, la rendición de cuentas entre las instituciones gubernamentales de las regiones y municipalidades requiere de al menos las siguientes condiciones: 1) separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo; 2) un Poder Judicial autónomo y eficaz para casos de interés local, y 3) una función de contralor autónoma. La separación de poderes es crítica tanto a nivel nacional como subnacional para establecer el sistema de controles y contrapesos que requiere todo Estado democrático.

El proceso de descentralización crea oportunidades y riesgos en lo que se refiere al control de la corrupción administrativa. Entre las oportunidades se encuentra la mayor vigilancia social sobre las autoridades en los gobiernos subnacionales. Es más sencillo para los electores identificar casos de corrupción de funcionarios locales, y existe un mayor riesgo político y judicial para estos últimos en caso de que así ocurra, que cuando se trata de funcionarios nacionales alejados del contacto directo con los ciudadanos a los que sirven. Por otro lado, el incremento de los recursos económicos en manos de gobiernos subnacionales que se produce con el avance de la descentralización aumenta también las oportunidades de apropiación ilícita de dineros públicos por parte de autoridades locales inescrupulosas. Ahora bien, la corrupción se puede regular por medios institucionales e incentivos adecuados aprovechando la cercanía entre electores y funcionarios. Entre los medios institucionales, la existencia de mecanismos de información transparentes y accesibles al público sobre ejecución presupuestaria se considera crítica. Otro mecanismo es el fortalecimiento de las contralorías subnacionales. Entre los incentivos que ayudan a controlar la corrupción figura el establecimiento de impuestos subnacionales. Esto fortalece la tendencia de los ciudadanos a investigar y a estar informados sobre el uso que se les da a los recursos con los que ellos contribuyen directamente

al funcionamiento de los gobiernos regionales y locales. Igualmente, las elecciones directas de gobernantes regionales y locales –en contraste con su designación por parte de concejos municipales y regionales– puede aumentar la responsabilidad personal de los mismos ante sus electores, así como su exposición al escrutinio público. La experiencia internacional muestra un menor grado de corrupción en general en los gobiernos subnacionales que en los gobiernos nacionales cuando están presentes arreglos institucionales e incentivos del tipo mencionado.

Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades afines

El régimen fiscal intergubernamental, tanto en lo que se refiere al gasto como a los ingresos, es clave en el desarrollo de la descentralización. Del mismo modo, su diseño y manejo pueden tener efectos fiscales beneficiosos o perjudiciales tanto para el gobierno central como para los subnacionales. Entre los componentes requeridos para una sana administración fiscal del proceso de descentralización figuran: 1) neutralidad fiscal en términos netos; 2) distribución clara de competencias entre los diversos niveles de gobierno, y 3) una asignación de financiamiento a los gobiernos subnacionales coherente con las competencias y servicios descentralizados.

Neutralidad fiscal

En términos generales se espera que un proceso de descentralización adecuado sea fiscalmente neutro en términos netos. En otras palabras, sólo se deben transferir recursos financieros al tiempo que se traspasan responsabilidades de gasto. Del mismo modo, no se deben transferir responsabilidades de gasto sin el respaldo de recursos adecuados bajo la forma de transferencias del gobierno central, o sin la asignación de responsabilidades tributarias propias a los gobiernos subnacionales.

Esta regla básica es difícil de cumplir al menos por dos razones. En primer lugar, los procesos de descentralización están sometidos desde un comienzo a fuertes presiones políticas. Una vez que se eligen autoridades subnacionales, estas exigen transferencias financieras inmediatas. Este tipo de presiones ha tenido eco típicamente en los gobiernos y congresos de muchos países que ceden y entregan parte de los ingresos nacionales para darle credibilidad a la política de descentralización, incluso antes de transferir servicios y otras responsabilidades de gasto. Esta situación contribuye a la creación o agravamiento de los déficits fiscales nacionales. En segundo lugar, aun en el caso de transferencias más alineadas de responsabilidades de gastos e ingresos del gobierno central a los subnacionales, la presión por el aumento del gasto público total es muy fuerte. Por un lado se tiende a expandir el aparato administrativo de los gobiernos subnacionales para manejar los servicios transferidos, mientras que por otro lado los ministerios y agencias del gobierno central generalmente no reducen en simultáneo sus aparatos administrativos, o la reducción de los mismos no compensa el incremento del gasto

ocasionado por las nuevas administraciones locales. Por otro lado, las autoridades subnacionales, bajo presión de sus comunidades, tienden a aumentar el gasto de inversión y corriente en servicios típicamente subcapitalizados y deficientemente mantenidos. Sin embargo, ambas tendencias pueden ser evitadas o minimizadas.

Distribución adecuada y clara de competencias de gasto entre niveles de gobierno

La asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en materia de servicios públicos, es uno de los temas recurrentes de discusión en los procesos de descentralización. La prestación de servicios es la función primaria de los gobiernos. Esta permite

a los ciudadanos juzgar la calidad de su gestión y, por lo tanto, hacer efectivo el ejercicio de rendición de cuentas. Para evaluar cuán adecuada es la distribución intergubernamental de competencias de gasto es relevante analizar: 1) las características de los servicios que son asignados a cada tipo de administración territorial; 2) la diferenciación y claridad de las competencias asignadas, y 3) los mecanismos de transferencia.

Cada nivel de gobierno tiene ventajas específicas para administrar determinado tipo de servicios. La asignación de los mismos está fuertemente influida, una vez más, por procesos políticos e históricos, además de criterios técnicos. A su vez, depende en buena medida de decisiones legislativas y de precedentes. La mayoría de los países en América Latina tiene una larga tradición de administraciones municipales, aunque es sólo con los procesos de descentralización de los últimos 15 años que estos niveles de gobierno han empezado a asumir la mayor parte de las competencias que ejercen. La tradición municipalista europea dejó un legado de competencias locales que es muy similar en casi toda América, y es la base sobre la cual se ha desarrollado la mayor parte de las leyes de competencias de gobiernos locales. En el caso de los gobiernos regionales, el panorama es menos claro. En algunos países de la región estos tienen competencias más importantes que en otros.

Sin embargo, por lo general se puede constatar un patrón similar de división del trabajo intergubernamental en los diversos eventos de descentralización de la región. Estas similitudes pueden originarse en el efecto de demostración de las experiencias de los países que han avanzado antes en estos procesos. En algunos casos, los organismos multilaterales han apoyado técnicamente tanto a los gobiernos como a los parlamentos para desarrollar matrices de competencias en las que subyace la aplicación implícita o explícita de los principios de subsidiariedad y de externalidades.²⁸

Cuadro A.1. Distribución típica de competencias entre tres niveles de gobierno

- **Nivel nacional:** defensa, relaciones exteriores, política fiscal y monetaria, políticas normativas y sectoriales básicas, infraestructura nacional, lucha contra el crimen organizado.
- **Nivel regional:** infraestructura regional, educación y salud, programas sociales, vivienda, policía regional.
- **Nivel local:** ordenamiento y servicios urbanos, transporte intraurbano, programas sociales, servicios locales de salud y educación, vigilancia local y tránsito.

Al aplicar estos principios, por lo general se tiende a definir tres niveles de administración territorial: nacional, regional y el local o municipal. El gobierno central normalmente se encarga de las políticas y estrategias de interés para el conjunto del país, y de aquellas que presentan altas externalidades y baja utilidad en la aplicación del principio de subsidiariedad (i.e. política exterior). Los gobiernos regionales se responsabilizan de servicios que por sus características tienen ciertas externalidades y se benefician de ubicarse en un nivel de gobierno en el que se puede aplicar el principio de subsidiariedad. Sirven a poblaciones establecidas en territorios de tamaño medio (i.e. carreteras regionales). Los municipios normalmente son los responsables de los servicios locales, en los cuales la aplicación del principio de subsidiariedad tiene alto interés y las externalidades son muy escasas o nulas (i.e. urbanismo o recolección de basura). En el recuadro se resume someramente la distribución típica de competencias entre estos tres niveles de gobierno.

En la mayoría de los países se reserva un tratamiento excepcional para las áreas metropolitanas de la capital y de las ciudades con mayor población. Por sus dimensiones, en estas circunscripciones se dan economías de aglomeración que permiten interiorizar los costos de los servicios municipales, los cuales normalmente tienden a ser atribuidos a los gobiernos regionales en el resto del país.

Otro elemento determinante en el diseño de la descentralización de funciones es asignar a cada nivel gubernamental competencias claras y distintas. Esto es lo que facilita a los ciudadanos identificar la responsabilidad de cada funcionario electo en la prestación de los servicios.

En este contexto, existen dos tipos de competencias: las exclusivas y las concurrentes.²⁹ Las primeras son aquellas funciones que se asignan a un solo nivel de gobierno. Por ejemplo, el gobierno central no comparte la autoridad sobre la política exterior con ningún otro nivel gubernamental. A su vez, los puertos y aeropuertos de uso comercial en algunos países están bajo la responsabilidad exclusiva de los gobiernos regionales, del mismo modo en que la regulación y mantenimiento de mercados populares es típicamente responsabilidad exclusiva de los municipios. Por otro lado, las competencias concurrentes son usualmente características de servicios sociales como salud y educación. En estos casos, los tres niveles de gobierno tienen normalmente alguna responsabilidad sobre diversos segmentos de los servicios. Por ejemplo, en el caso de la educación, el gobierno central generalmente mantiene la función de diseño del currículo escolar básico y el financiamiento de las universidades, los gobiernos regionales se encargan de la educación secundaria y los municipios de la educación preescolar y primaria. En el caso de la salud, el poder central se encarga de las políticas, regulaciones y servicios muy especializados, las regiones de hospitales grandes y los municipios de los centros de salud locales.

No es posible delimitar siempre de manera totalmente nítida las competencias entre los diversos niveles de gobierno, pero cuanto más se puedan acercar la legislación y la práctica administrativa a este principio, más instrumentos tendrán los ciudadanos para evaluar la gestión

de las diversas autoridades y ejercer el control de la rendición de cuentas. Por otro lado, el no definir claramente las responsabilidades de cada nivel gubernamental puede desincentivar la inversión pública en determinados servicios y en otros conducir a la duplicación de esfuerzos.

Los mecanismos para la transferencia de servicios influyen en el éxito de todo proceso de descentralización. En este aspecto hay dos tipos principales de reglas de transferencias y numerosas variantes y combinaciones. El primero es la transferencia por bloques de competencias acordada por el gobierno central, o mediante acuerdo entre los diversos niveles de gobierno. El segundo es la transferencia por demanda de los gobiernos subnacionales.

La transferencia por bloques se caracteriza por el traslado de un grupo de competencias a los gobiernos nacionales en un período delimitado. Tiene la ventaja de que incrementa la certidumbre y previsibilidad del proceso de descentralización, facilita la alineación de las transferencias de gastos e ingresos, y ayuda a formular oportunamente reformas institucionales y programas de fortalecimiento institucional tanto de los gobiernos que se desprenden de competencias como de los que las aceptan. La mayor desventaja de este sistema es que puede imponer a gobiernos subnacionales la responsabilidad de gestionar determinados servicios que no son de interés inmediato para sus electores, con lo cual se puede debilitar el atractivo de la descentralización en ciertas comunidades.

La transferencia guiada por la demanda de los gobiernos subnacionales tiene la virtud de que permite a estas administraciones asumir competencias en torno a las cuales hay alto interés y apoyo social, lo cual fortalece la legitimidad de la descentralización y de las autoridades regionales y locales. También permite lidiar con mayor efectividad con aquellas resistencias que eventualmente puedan surgir de los sindicatos nacionales de empleados públicos. Sin embargo, tiene algunas desventajas, como que los ministerios tienen mayores oportunidades de resistirse o postergar la transferencia de servicios, además de que dificulta la alineación de transferencias de gasto e ingreso y produce en los primeros años un mapa desigual de servicios por nivel de gobierno en el país. Igualmente se generan costos administrativos difíciles de eliminar en el gobierno central hasta tanto no se descentralice la totalidad del servicio en cuestión.

Otro punto importante a tener en cuenta sobre las transferencias de servicios es que para que sea realizada en forma eficiente y eficaz se requiere que exista una asignación clara de autoridad y responsabilidad sobre las competencias al nivel de gobierno pertinente. En este sentido se deben transferir los activos, los funcionarios y la autoridad e instrumentos gerenciales correspondientes, con plena responsabilidad sobre la administración de personal, incluyendo ascensos, remuneraciones y capacidad de despido.

A su vez, la mayor parte de las legislaciones prevén la posibilidad de reintegro de servicios al gobierno central en casos de grave deterioro de los mismos. En la práctica, sin embargo, es poco común que se active este tipo de mecanismos. Sin embargo, los gobiernos nacionales deben tener la posibilidad de intervenir administrativamente en gobiernos subnacionales que estén afectados por un grave desgüeño administrativo, en aras de apoyar el saneamiento financiero y gerencial de los mismos, si fuese necesario.

Asignación de financiamiento en consonancia con las competencias y servicios descentralizados

En términos generales, el financiamiento de los gobiernos subnacionales consta de los siguientes componentes: 1) transferencias del gobierno central; 2) competencias tributarias propias, y 3) acceso a endeudamiento. Los tres instrumentos son necesarios para darle viabilidad a la prestación de servicios públicos, así como para reforzar el ejercicio de rendición de cuentas de los gobiernos.

Las transferencias del gobierno central son necesarias para cumplir funciones de compensación interterritorial,³⁰ coordinación de inversiones y establecimiento de incentivos de desarrollo gerencial para los gobiernos subnacionales. Existen dos tipos principales: 1) las incondicionales con fórmulas compensatorias que financian funciones básicas y apoyan gasto corriente y de inversión, pero que se pueden comportar como “derechos adquiridos”, y 2) las condicionales, que generalmente adoptan la forma de fondos de apoyo a la inversión de proyectos, pueden ayudar a fortalecer la coordinación intergubernamental de políticas públicas, a incentivar el comportamiento fiscal responsable y a aumentar recaudación local, aunque también pueden limitar la autonomía de los gobiernos seccionales.

Al respecto, la experiencia internacional sugiere lo siguiente: 1) establecer pocas vías de transferencia pero suficientes para cubrir los objetivos; 2) designar fuentes estables asociadas a un porcentaje del presupuesto y no a impuestos específicos; 3) realizar una distribución y asignación transparentes, no discrecionales; 4) diseñar fórmulas estables y sencillas (pocos factores en las fórmulas); 5) mantener el equilibrio entre transferencias incondicionales y condicionales, y 6) equilibrar con ingresos propios.

Entre las razones para asignar competencias tributarias a los gobiernos subnacionales podrían figurar las siguientes: 1) fortalece la rendición de cuentas de los funcionarios regionales y locales ante la población; 2) tiende a aumentar los incentivos a los ciudadanos para que paguen impuestos locales en la medida en que se puede establecer la correspondencia entre el tributo y el beneficio; 3) puede disminuir subsidios interjurisdiccionales injustos, ineficientes y distorsionantes por el pago de servicios locales; 4) fortalece el compromiso del gobierno central de no recurrir al rescate fiscal y de no aumentar transferencias sin descargo de gasto, y 5) los requerimientos de financiamiento adicional de los gobiernos subnacionales pueden ser cubiertos total o parcialmente por la recaudación tributaria local, lo cual tiende a disminuir la tensión entre niveles de gobierno.

En este punto también vale la pena recordar lo que muestra la experiencia internacional y la literatura sobre federalismo fiscal: 1) los tributos de base móvil (IVA) o con efectos redistributivos (los impuestos sobre la renta, sociedades, patrimonio, transmisiones, etc.) deben ser nacionales; 2) los tributos de base fija (propiedad inmobiliaria), ventas locales monobásicas y recuperación de costos de servicios públicos pueden ser asignados a los gobiernos subnacionales; 3) las sobretasas de los tributos redistributivos pueden ser igualmente asignadas a los gobiernos subnacionales (el tributo principal nacional asegura el efecto de redistribución), y 4) los tributos subnacionales semiadministrados por el gobierno central producen distorsiones

fiscales y de rendición de cuentas. Para evitarlas se debe traspasar al nivel regional y local la responsabilidad de la fijación de bases, tasas y de la administración de tributos propios en el marco de regulaciones nacionales de responsabilidad fiscal.

Por otro lado, los gobiernos subnacionales deben tener acceso a inversiones intergeneracionales, lo que puede justificar un cierto nivel de endeudamiento. Sin embargo, es cierto que en estas operaciones se puede desarrollar un riesgo moral que se caracteriza por la posibilidad del no pago de los gobiernos subnacionales y de subsecuentes rescates por parte del gobierno central. Esta situación puede estimular un endeudamiento excesivo de las regiones y municipios, con el consecuente incremento del déficit fiscal nacional y posibles repercusiones negativas de carácter macroeconómico, especialmente el riesgo de devaluación e inflación en determinadas condiciones. La experiencia muestra que ni el mercado (debido principalmente a sus imperfecciones) ni el sistema político imponen disciplina. Se justifica limitar el endeudamiento subnacional a través de diversos mecanismos, entre ellos las leyes de responsabilidad fiscal.

Para cumplir con la regla de neutralidad fiscal y de asignación de financiamiento en coherencia con las competencias descentralizadas, resulta crítico conocer el costo efectivo de los servicios. Este cálculo no es siempre obvio. En general se conoce el costo del personal. Mucho menos evidente es el cálculo correspondiente a inversiones y mantenimiento, pues son rubros que se encuentran dispersos en el territorio. Debido a restricciones fiscales y de gerencia, es común encontrar que su financiamiento no haya sido totalmente aprovisionado por el gobierno central en el pasado, cuando administraba los servicios ahora transferidos. Sin embargo, una vez bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales o locales, estos costos normalmente se revelan y las transferencias del gobierno central por lo general no logran cubrirlos en su totalidad. En tales condiciones, para garantizar el cumplimiento del principio de neutralidad fiscal y aumentar la inversión local en servicios se requiere traspasar competencias tributarias a los gobiernos regionales y locales, y apoyarlos –con incentivos fiscales y asistencia técnica– para que mejoren la recaudación de impuestos y aumenten en términos netos los ingresos fiscales agregados.

Capacidad de gestión del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental

El proceso de descentralización genera importantes cambios en las competencias respectivas de los gobiernos nacionales y subnacionales. Al entregar amplias responsabilidades sobre numerosos servicios públicos a los gobiernos subnacionales, los gobiernos nacionales deben remodelar su arquitectura institucional y legal de modo que responda a aquellas funciones que les son asignadas. Por otro lado, el poder creciente de los gobiernos regionales y municipales y el volumen de inversión pública que está bajo su responsabilidad los convierte en actores políticamente importantes. Esto requiere un fortalecimiento de los mecanismos de concertación intergubernamental. Finalmente, todos los niveles de gobierno deben mejorar la transparencia de gestión y facilitar los mecanismos de rendición de cuentas ante sus electores.

Lo anterior significa que la nueva misión de los diversos niveles de gobierno y su nueva importancia relativa exigen reformas institucionales que suministren los medios para enfrentar ambas transformaciones.

Reforma y desarrollo institucional del gobierno central para adaptarlo a la descentralización

Los gobiernos nacionales, los ministerios y agencias públicas que van siendo descentralizados deben preparar y ejecutar planes de reestructuración que les permitan afrontar la disminución del personal, la reducción de funciones y presupuesto, y el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en el desempeño de sus responsabilidades, ahora caracterizadas por contener más valor agregado en políticas que en provisión directa de servicios. En particular, el nivel central debe fortalecer sus capacidades en áreas relativas a política económica, exterior y de defensa, regulación de mercados, formulación de políticas y estrategias sectoriales nacionales, y realización de obras de infraestructura de alcance nacional, entre otras. Por su parte, los ministerios de finanzas deben fortalecer su capacidad de monitoreo de las finanzas subnacionales y de control del endeudamiento.

Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales en concordancia con las responsabilidades transferidas

Los gobiernos subnacionales también requieren preparar y ejecutar progresivamente programas de reestructuración y fortalecimiento institucional que les faciliten la absorción de importantes contingentes de personal, servicios y presupuesto. Les corresponde, entre otras cosas, fortalecer su capacidad de gestión de los servicios sociales y de infraestructura transferidos, así como de administración fiscal, además de mejorar los mecanismos de diálogo con las comunidades. Es común encontrar diferencias marcadas entre la capacidad de gestión y adaptación de gobiernos del mismo nivel territorial pero con un grado diferente de desarrollo relativo. Las grandes ciudades a menudo tienen gobiernos administrativamente más fuertes por el efecto de aglomeración de capacidades técnicas en estos centros urbanos. Por otro lado, muchas municipalidades pequeñas tienen dificultades para contratar personal calificado, si bien es cierto que los servicios y responsabilidades que ahora se encuentran a su cargo son de un nivel de complejidad normalmente mucho menor que los de las grandes ciudades.³¹ Por otro lado, la legislación y la práctica de los gobiernos subnacionales debe facilitar la formación de asociaciones horizontales y verticales entre los niveles de gobierno para manejar servicios y responsabilidades que pueden beneficiarse de este tipo de cooperación.³²

Un elemento central de las reformas institucionales y administrativas es el servicio civil. En el capítulo V se hace referencia extensa a este tema y a la necesidad de establecer reglas de acceso competitivas, ascenso por méritos y despidos justificados, entre otros elementos. Aquí sólo se hará referencia a las ventajas y desventajas de darle plena autonomía al servicio civil de

los gobiernos subnacionales respecto al nacional. En algunos países de la región andina, como Perú, el servicio civil es único y se rige por escalas de sueldo similares y por reglas únicas reguladas por leyes nacionales. En Venezuela, sin embargo, existe un servicio civil diferenciado y autónomo de cada gobierno, aunque una ley nacional establece una escala de salarios única para toda la administración pública. No obstante la presencia de regímenes diferentes, es común encontrar en toda la región mecanismos de contratación clientelares y no competitivos, ascensos casi exclusivamente por antigüedad y contactos políticos, y grandes barreras de salida, tanto políticas como legales. Sin embargo, se debe destacar que entre las ventajas de un servicio civil único se encuentra la movilidad al interior del Estado, al tiempo que la existencia de servicios autónomos abre la posibilidad de mayor flexibilidad de los respectivos regímenes y por lo tanto mayor potencial de adaptación a las circunstancias locales.

Coordinación de las relaciones intergubernamentales

Todo proceso de descentralización genera la necesidad de establecer nuevos mecanismos o de adaptar los existentes para regular las relaciones entre el gobierno central y las administraciones subnacionales. Las formas específicas que adoptan son variadas. Algunos son de carácter formal, mientras que otros son informales. En todo caso, los nuevos mecanismos intergubernamentales deben tomar en cuenta que las relaciones principal-agente cambian de manera sustancial cuando los cuerpos ejecutivos y legislativos subnacionales son electos popularmente, a diferencia de lo que sucede cuando las autoridades regionales y locales son designadas por el Poder Ejecutivo central. Ya no se trata de representantes del gobierno central en el territorio, sino de autoridades política y administrativamente autónomas. Por tanto, la relación no puede estar basada en la transmisión de instrucciones y órdenes, sino en la negociación y persuasión entre gobernantes con legitimidad propia y con electores a los que deben rendir cuentas.

Las instituciones de mercado como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes

En teoría, en la medida en que los mercados se acerquen a condiciones de competencia perfecta, pueden contribuir a alcanzar mayores niveles de crecimiento y empleo, fomentar la distribución de la riqueza y optimizar la asignación de los bienes y servicios. Sin embargo, rara vez los mercados son perfectos. Por ejemplo, la existencia de altos costos de entrada y asimetrías de información en mercados específicos puede generar condiciones menos que perfectas y dar lugar a rentas monopólicas. Para eliminarlas o minimizar su impacto es necesario que el Estado intervenga. Asimismo debe garantizar las condiciones institucionales, legales y de inversión que reduzcan las incertidumbres que tienden a producir costos de transacción innecesarios tales como el riesgo país (inestabilidad económica) o el operativo (impunidad, incumplimiento de los contratos, corrupción, criminalidad, escasez de infraestructura), los

cuales afectan la estructura de costos de las empresas y encarecen los productos. Finalmente, existen algunos bienes y servicios como son la salud y la educación, el medio ambiente o los esfuerzos de investigación que, en razón de su alto grado de externalidad positiva (beneficios sociales potenciales), al Estado le interesa se produzcan en mayor cantidad que la que el mercado generaría en condiciones normales. En ese sentido se justifica que intervenga con políticas específicas, orientadas a incentivar la producción de estos bienes públicos y el desarrollo de sectores estratégicos.

El tipo de intervenciones que el Estado puede realizar son múltiples. Dada la complementariedad entre las distintas políticas y acuerdos institucionales, resulta complicado atribuir en exclusiva a un subconjunto de políticas o instituciones un determinado efecto sobre el desarrollo económico en general, y la regulación de los mercados en particular.

En el marco conceptual aquí utilizado para analizar las instituciones de mercado se definen cuatro dimensiones relativas a otras tantas funciones, cuyo cabal desempeño se considera esencial para regular adecuadamente los mercados (Rodrik 1999): 1) el orden normativo básico de la vida económica (en especial el derecho de propiedad y la seguridad jurídica de los contratos); 2) la promoción de la competencia mediante la ejecución de la función normativa y la corrección de las fallas del mercado;³³ 3) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica para atenuar los costos de los ciclos, y 4) el fomento de la cohesión social y la atenuación de los conflictos.

Definición y seguridad de los derechos económicos básicos

El funcionamiento del mercado se basa en la relación que existe entre el esfuerzo que realizan los agentes para contribuir a la producción de los bienes y servicios, a través de los precios, y el beneficio privativo que obtienen al acceder a su disfrute. En esta reciprocidad se asienta la lógica de las transacciones económicas. Para que esa relación se sostenga es necesario que los derechos de propiedad estén debidamente definidos y protegidos. Ningún proyecto productivo o inversor se realizaría si no existiesen garantías de que se puede acceder, de manera segura, a los beneficios que se deriven de ese esfuerzo. Para ello se requiere de la existencia de un marco normativo que asegure el derecho de propiedad, otorgue seguridad jurídica a las transacciones económicas y disponga de los resortes jurídicos y penales para perseguir los delitos e incumplimientos.

La importancia de este aspecto ha sido sobradamente señalada por la literatura económica, tanto desde una perspectiva histórica (North 1990, Landes 1998, Maddison 2005), como desde un ángulo más actual (Acemoglu et al. 2001, Rodrik et al. 2002, Zak y Knack 2001, entre otros). Aun cuando la adecuada definición de los derechos de propiedad afecta a cualquier tipo de bienes, es especialmente relevante en el caso de aquellos que conforman el activo patrimonial de los agentes económicos y de los que, por lo tanto, derivan o pueden derivar un flujo continuado de rentas. Es el caso de la propiedad inmobiliaria (terreno y edificaciones), de

la propiedad mobiliaria (títulos y acciones) o de la propiedad intelectual (patentes y modelos de explotación).

En la literatura especializada se discute acerca de la tradición normativa que mejor se adecua a la defensa de los derechos de propiedad, y se sugiere que la *common law* anglosajona resulta más favorable que la *civil law*, de tradición latina. La primera trataría de limitar el poder del Estado, potenciar el cumplimiento de los contratos y proteger a los inversores, mientras que la segunda provee menor nivel de protección a los agentes y puede ser vista como un mecanismo de extensión del poder público (La Porta et al. 1999). No obstante, no parece que estos planteamientos estén debidamente acreditados en todos los estudios empíricos.

La institucionalidad de los derechos de propiedad

En el caso de algunos bienes y activos, es importante que el reconocimiento de la propiedad quede, entre otras cosas, debidamente acreditado por medio de un sistema adecuado de registro público de la misma. De este modo se deja constancia oficial e inequívoca de la titularidad de los bienes o activos ante cualquier transacción, garantía o reclamación. Esto es especialmente relevante en el caso de aquellos bienes no reproducibles (tierras, edificios o productos artísticos, entre otros) que son fácilmente devaluados a través de usurpación, réplica o imitación (patentes, diseños, obras de arte o marcas), así como de aquellos que por lo general son de propiedad nominativa. En estos casos deben existir registros públicos de la propiedad que sean eficaces, accesibles y transparentes: *eficaces* en el sentido de permitir una ágil acreditación de la titularidad frente a cualquier disputa; *accesibles* mediante trámites de registro simples y de bajo costo; y *transparentes*, es decir, abiertos al escrutinio. La ausencia de un adecuado registro público limita la ampliación de los mercados de tierras y dificulta los procesos de inversión en mejoras en el agro, además de que sitúa al propietario en condiciones de mayor vulnerabilidad frente al abuso y le impide el recurso a ese activo como vía de garantía para acceder a crédito.

La tierra es uno de los activos cuya propiedad está más deficientemente reconocida en los países en desarrollo. De hecho, los sistemas públicos de registro de la tierra y de la propiedad inmobiliaria rural son por lo general limitados e incompletos, y sólo una parte de la superficie agrícola se encuentra escriturada. En los casos de ausencia de registro formal, el sistema de atribución de la propiedad de la tierra se basa en mecanismos tradicionales de reconocimiento, mucho más vulnerables e inseguros. La ausencia de un adecuado registro público limita la ampliación del mercado de la tierra y dificulta los procesos de inversión en mejoras en el agro. Adicionalmente, sitúa al propietario en condiciones de mayor vulnerabilidad frente al abuso y le impide el recurso a ese activo como vía de garantía para el acceso a crédito. Una parte de estos problemas podría eliminarse si se facilitase y promoviese la titulación de la tierra a través de una política más activa de registro. A este respecto, un problema particular lo plantean aquellas tierras que tienen un carácter de propiedad comunal, como las de las comunidades

indígenas. El reconocimiento de esas formas de propiedad debería formar parte de la política de definición y defensa de los derechos económicos básicos.

Un segundo ámbito institucional donde se suelen presentar problemas relativos al reconocimiento de los derechos de propiedad es el que afecta a los productos derivados del conocimiento. En los países en desarrollo, los derechos de propiedad intelectual no siempre están adecuadamente reconocidos, en gran medida como consecuencia de la dificultad que plantea la correcta definición del objeto de propiedad y la prestación de las garantías de protección derivadas. La naturaleza de los países en desarrollo como demandantes netos de tecnología en los mercados internacionales no ayudó a que se le concediera la relevancia debida a estos aspectos, quizá confiando en que la laxitud normativa podría facilitar los procesos de apropiación y adaptación de innovaciones tecnológicas foráneas. No obstante, la transferencia de tecnología y el esfuerzo innovador pueden resentirse si no existen los mecanismos de garantía necesarios para asegurar que el esfuerzo por parte del innovador rinda réditos. Durante los últimos años, los países en desarrollo han tratado de adoptar normativas relativas a los derechos de propiedad intelectual siguiendo las recomendaciones de donantes y organismos internacionales. Aun así, no siempre la definición del marco legal ha estado acompañada de la formación de las competencias institucionales necesarias para defender la propiedad en estos ámbitos y para perseguir los delitos. En ocasiones existe la norma, pero no la capacidad para hacerla efectiva.

Instituciones para garantizar la seguridad y transparencia de las transacciones económicas

Ahora bien, no basta con que existan sistemas adecuados de registro de la propiedad. También es necesario contar con un clima de seguridad jurídica que permita que las transacciones económicas se hagan con garantías. El sistema de mercado se basa en un régimen continuado de transacciones económicas que comportan el cambio en la titularidad de los bienes y activos. Semejantes cambios tienen que hacerse en un marco normativo que garantice la evolución adecuada de esas transacciones, respaldado por mecanismos judiciales eficaces para garantizar la penalización del fraude o de los incumplimientos.

La consolidación de un clima de seguridad jurídica también exige eliminar el riesgo de la expropiación, sea que esté motivada por razones políticas o por criterios económicos con poco fundamento. Al mismo tiempo se requiere de un sistema de aseguramiento y reclamaciones que resulte eficaz y creíble: aseguramiento frente al riesgo o a la contingencia adversa imprevista; y reclamaciones frente al abuso, al fraude o al incumplimiento de los contratos. En este ámbito se encontraría el procedimiento legal para el tratamiento de las disputas comerciales y de las quiebras económicas. La normativa correspondiente debe tratar de reducir al máximo los costos, fijar responsabilidades y garantizar una equilibrada resolución de los diversos intereses en juego.

Un aspecto de especial interés en este ámbito es el que se refiere a la ejecución de los contratos públicos. Dado el peso que el Estado tiene en la vida económica y el efecto de demos-

tración que la acción pública comporta, es importante que la defensa de la seguridad jurídica para las transacciones económicas empiece por la propia actuación pública, a través de normas concursales claras y de un sistema de garantías al que puedan recurrir los agentes privados.

Una de las prácticas que atentan contra un clima adecuado de seguridad jurídica es la corrupción, tanto la denominada extractiva –en la que se usa un puesto público para beneficio privado– como la colusiva, fruto de un acuerdo entre corruptor y corrupto a costa de terceros. En ambos casos hay una vulneración de un orden jurídico relacionado con la propiedad y la gestión económica. La literatura especializada insiste en el costo asignativo que comporta la existencia de corrupción (perspectiva estática) y sus efectos dañinos para el crecimiento económico (perspectiva dinámica) (Barhan 1997, Glaeser y Shleifer 2003). Las medidas para afrontar estas prácticas son altamente específicas a cada caso, sin que sea fácil formular recomendaciones de carácter genérico (Bardhan y Mookherjee 2000).

Promoción de la competencia

El adecuado funcionamiento del régimen de mercado se sustenta en el ejercicio permanente de la competencia entre los diversos agentes en un espacio común de concurrencia. Sólo en ese entorno es posible justificar el equilibrio de mercado como resultado que aproxima el óptimo social (en el sentido de Pareto). No obstante, la competencia no es un mero resultado espontáneo de la existencia de un régimen de propiedad privada. A través de muy diversos procesos y mecanismos se pueden generar obstáculos a la competencia que terminen por alterar el comportamiento correcto de los mercados. La presencia de monopolios naturales y de barreras de entrada frente a los competidores, el ejercicio de poder de mercado para la fijación de precios, las prácticas de colusión u otras formas de competencia desleal pueden condicionar el clima de concurrencia y afectar gravemente los niveles de eficiencia de los mercados. Para evitar estas situaciones, es importante disponer de instituciones orientadas a preservar el clima de competencia, estableciendo los marcos normativos más apropiados para ello y penalizando los comportamientos indebidos. En algunos casos esas instituciones estarán orientadas a definir y perseguir prácticas que se consideran ilegítimas, mientras que en otros apuntan a crear las condiciones para activar y sostener el clima de competencia en los mercados.

Regulación administrativa para garantizar el acceso a los mercados

El clima de competencia está altamente condicionado por la dinámica demográfica de las empresas en un determinado mercado (creación, acceso y desaparición). De ahí la importancia de reducir las barreras de acceso a las que se enfrentan los nuevos competidores potenciales mediante una normativa administrativa y fiscal favorable para la puesta en marcha de iniciativas empresariales. En los países en desarrollo, la creación de un negocio es por lo general objeto de requerimientos legales que alargan y encaren el proceso de inicio, además de que dificultan el acceso al

mercado de un competidor potencial. Ello no sólo afecta la capacidad de producción agregada de la economía –al impedir o dificultar que iniciativas creativas se transformen en proyectos empresariales generadores de empleo y renta–, sino que además limita el clima de competencia en los mercados y reduce su eficiencia potencial. Para activar un clima favorable es igualmente relevante que la normativa de disolución y cierre de empresas sea ágil y poco costosa.

Todo lo anterior señala la importancia de consolidar los marcos normativos en los ámbitos mercantil, financiero y concursal, así como de diseñar las estructuras legales simples y ordenadas que eviten la complejidad normativa innecesaria, la superposición de leyes y/o la presencia de vacíos normativos.

Suministro de información fiable y oportuna en defensa de la competencia y del consumidor

Para que pueda regir un adecuado clima de competencia en los mercados, es necesario que exista información pública accesible y fiable acerca del funcionamiento de los agentes. Esa información es imprescindible para que los consumidores puedan ejercer la defensa de sus derechos frente a los abusos potenciales de las empresas. Además de constituir un objetivo deseable en sí mismo, la defensa de los derechos de los consumidores constituye un instrumento vigoroso para la promoción de la competencia en los mercados. En este caso, la información relevante se refiere a las condiciones de calidad y precio de los productos, y a sus efectos sobre la salud de las personas. Adicionalmente, es importante que exista un clima de transparencia en todo lo que se refiere al marco normativo en el que deben operar las empresas en los mercados, con el fin de aminorar los costos de acceso a la información pertinente y así anular las ventajas indebidas que se derivan del acceso a canales privilegiados de acceso a la información. Esto se justifica especialmente en el caso de aquellos mercados que son promovidos por las demandas del sector público, con el propósito de evitar no sólo la competencia desleal, sino también las prácticas de corrupción a que pueda dar lugar la información reservada.

Garantías de competencia en los procesos de licitaciones públicas

Aun cuando exista movilidad empresarial o transparencia informativa, es posible que en algunos mercados se produzcan comportamientos empresariales que atenten contra el adecuado clima de competencia, especialmente allí donde predominan niveles elevados de concentración empresarial o en aquellos que son objeto de intensa regulación pública. Para detectar, corregir y penalizar estos comportamientos es necesario que existan, por una parte, normativas claras de defensa de la competencia, y por otra, instituciones estables, independientes y bien dotadas que se encarguen de vigilar su cumplimiento y de detectar o penalizar los comportamientos ilícitos.

Uno de los ámbitos donde mayor proclividad puede haber a la conculcación de las normas de competencia es el de las compras y contrataciones realizadas por el sector público (central,

regional y local). La adjudicación de las contrataciones públicas se hace en ocasiones en un entorno de opacidad informativa y a través de la aplicación de criterios discrecionales, a menudo teñidos de favoritismo. Semejante proceder no sólo lesiona el clima de sana competencia en los mercados, sino que también constituye una vía para alentar la corrupción y la ineficiencia de los poderes públicos. Por ello, es importante disponer de un marco normativo que garantice que las licitaciones públicas se realizan bajo un marco normativo adecuado en el que se garanticen los criterios de eficiencia, publicidad y competencia en las adjudicaciones: eficiencia, para garantizar que se sigan procedimientos de bajo costo para la toma de decisiones; publicidad, en el sentido de que se ha dado a conocer suficientemente la demanda pública; y competencia, para permitir que prospere la propuesta más apta y competitiva en términos de adecuación, calidad y costos.

Mercados abiertos a la competencia internacional

La apertura internacional constituye una de las vías más vigorosas para alentar un clima activo de competencia en los mercados. La protección frente a la competencia foránea no sólo encarece los precios en los mercados domésticos, sino también propicia comportamientos de reserva del mercado por parte de los grupos domésticos. Avanzar en ese proceso de apertura comporta, por tanto: 1) mantener niveles reducidos de protección, tanto arancelaria como no arancelaria (nominal y efectiva); 2) tener una cuenta de capital aceptablemente liberalizada, con limitadas restricciones a la inversión directa procedente del exterior, y 3) establecer un marco regulador no discriminatorio en el acceso al mercado por parte de los agentes económicos, cualesquiera que sea su origen y nacionalidad.

Transparencia informativa sobre la situación y el gobierno corporativo de la empresa

Por último, un ámbito relevante en relación con la defensa de la competencia tiene que ver con la promoción de comportamientos responsables en el seno de las estructuras de gobierno corporativo de los agentes económicos. Un componente básico de ello es la promoción de la transparencia informativa por parte de las empresas acerca de sus resultados y sus procedimientos de gobierno. Un paso adelante en ese proceso es la adopción de normas contables homologadas y la adecuada publicidad, transparencia y confiabilidad en la presentación de los resultados empresariales.

Coordinación y fomento de los mercados

La propiedad privada no garantiza en sí misma la existencia y funcionamiento adecuado de los mercados. En determinados ámbitos puede haber fallas que hagan que los mercados sean incompletos o no funcionen correctamente, como por ejemplo las relacionadas con la presencia de externalidades, la existencia de bienes públicos, el carácter imperfecto y asimétrico

de la información entre los agentes económicos o la vigencia de complementariedades y de problemas de coordinación en la inversión. En todos estos casos existen problemas para que los mercados funcionen eficientemente, por lo que se requiere de cierta acción pública que garantice el logro del óptimo social. Ahora bien, el hecho de que exista una falla de mercado no garantiza que la acción correctora mejore la situación. Para que esto suceda es necesario: 1) identificar adecuadamente la falla de mercado y sus causas; 2) definir de forma precisa el tipo de intervención que la corrige, y 3) analizar cuidadosamente no sólo los beneficios que cabe derivar de la intervención correctora, sino también sus posibles costos. Sólo tras resolver estos tres aspectos se estará en condiciones de diseñar una intervención que mejore los niveles de eficacia y bienestar agregados, con base en información adecuada, instituciones de calidad que gobiernen el proceso, y un marco normativo y de estímulos adecuado.

Política industrial y de promoción de la inversión

Uno de los ámbitos en los que se producen problemas relacionados con la presencia de potentes externalidades, complementariedades y coordinación es el de la inversión industrial. De ahí la necesidad de disponer de instituciones adecuadas para corregir aquellas fallas de mercado que la dificultan o penalizan, especialmente en lo que tiene que ver con la inversión en infraestructura para la industria (suelo industrial, abastecimiento energético o comunicaciones); el pleno aprovechamiento de las externalidades que derivan de la actividad industrial a través de la promoción de *clusters* y eslabonamientos industriales; la política industrial regional dirigida a lograr una distribución más homogénea de las capacidades productivas sobre el territorio; la creación de instituciones de capital riesgo que alienten la puesta en marcha de iniciativas empresariales, especialmente en aquellas actividades que comportan elevados grados de incertidumbre (empresas innovadoras, por ejemplo); la regularización creciente de la economía informal mediante el ajuste de las normativas administrativas y fiscales para facilitar ese proceso a la pequeña y mediana empresa, y por último, la promoción de capacidades tecnológicas.

Marco normativo adecuado para el desarrollo de los mercados financieros

El mercado financiero es otro de los campos donde se registran importantes fallas, ya que se caracteriza por la presencia de información imperfecta y asimétrica. Tales fallas tienen su origen en la naturaleza intertemporal de las transacciones que se realizan en el mercado. La asimetría informativa entre acreedor y deudor (o entre asegurador y asegurado) exige un fuerte marco normativo de carácter cautelar que normalmente es aportado por una institución de vigilancia (la Superintendencia de Bancos, en unos casos, o el propio Banco Central, en otros). El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos de Basilea han desarrollando una intensa actividad para generar y difundir un marco normativo prudencial que oriente el fortalecimiento de las instituciones en este campo. Los países en desarrollo, aunque

en grados diversos, han tratado de adaptar esa normativa a sus propios sistemas financieros nacionales. Sin duda, ese proceso ayudará a mejorar los niveles de eficiencia y seguridad de los sistemas financieros domésticos.

Ahora bien, más allá de estos aspectos, la asimetría informativa genera un problema adicional asociado a las dificultades de acceso al crédito en ciertos segmentos de la población, que carece de garantías para respaldarlo. El racionamiento del crédito puede generar costos para la eficiencia agregada del sistema, en la medida en que impida la financiación de proyectos inversores que podrían resultar rentables. Al mismo tiempo, esa misma exclusión es fuente de desigualdad y conlleva costos para el progreso de los sectores sociales más pobres. Aquí también se requieren mecanismos institucionales para asegurar que los costos de la exclusión sean los más bajos posibles. El desarrollo de una normativa sobre microfinanzas puede ayudar a aliviar este problema, como también lo hará el apoyo a los procesos de bancarización de los ahorros familiares.

Política para la promoción de la internacionalización

La implantación exterior y el desarrollo de los mercados internacionales puede requerir que la empresa asuma costos fijos importantes para proyectarse hacia fuera, y para acceder a la información especializada relativa a las oportunidades de negocios en el exterior y a la especificidad de la operativa internacional. Parte de ese conocimiento tiene características parciales de bien público, en la medida en que una vez generado puede estar disponible para todos sin exclusión. Esto justifica que las instituciones públicas se involucren en la creación de una infraestructura institucional de apoyo a los procesos de internacionalización de la empresa. Esta política debe estar dirigida especialmente a las empresas pequeñas y medianas, que son las que mayores dificultades tienen para asumir por sí solas los costos que comporta el proceso de internacionalización.

Política de promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas y de formación de profesionales

La actividad innovadora es otro ámbito en donde se registran numerosas fallas de mercado. Una parte de la actividad investigadora –investigación básica– tiene los rasgos propios de un bien público, por lo que difícilmente se le puede dejar su gestión al mercado. La participación directa o indirecta de las instituciones públicas en la promoción de este tipo de actividad investigadora parece clave si se quiere alentar la innovación y el progreso tecnológico en el país. Más allá de este aspecto, otros campos de la actividad innovadora presentan rasgos (acumulación, difícil apropiación y alta incertidumbre) que hacen que, incluso en esos casos, el mercado pueda no conducir a una asignación de esfuerzos óptima. Por esta razón, los países ponen en marcha iniciativas destinadas a apoyar el esfuerzo innovador y a respaldar la formación de capacidades tecnológicas. Es conveniente, no obstante, que este proceso garantice la preservación de los niveles de competencia en los mercados.

Regulación ambiental para la gestión del patrimonio natural y cultural

El espacio de los recursos, bienes y servicios ambientales es donde se manifiestan con mayor intensidad las fallas del mercado. En este ámbito es posible encontrar bienes públicos cuasi puros (como el cambio climático, la capa de ozono, la atmósfera o la biodiversidad), bienes comunes de libre acceso (como las pesquerías internacionales o los bosques), bienes de club (como el acceso a zonas exclusivas de pesca) y bienes que por lo general están sujetos a importantes externalidades. Todo ello hace del medio ambiente un campo donde los mercados son inexistentes, incompletos o manifiestamente imperfectos, por lo que se requiere de una normatividad pública y sus instituciones relacionadas para que apliquen tanto las regulaciones como los sistemas de estímulos necesarios para aproximar los comportamientos individuales a los socialmente deseables y para que vigilen y penalicen los comportamientos prohibidos.

Un último ámbito donde es frecuente la presencia de fallas de mercado es el referido al cuidado y promoción del patrimonio cultural. También en este caso son frecuentes las externalidades y la presencia de bienes y servicios que presentan rasgos parciales de bienes públicos. Aquí el mercado puede operar difícilmente en condiciones de eficiencia, por lo que se requiere la presencia reguladora de las instituciones públicas.

Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento

La estabilidad macroeconómica es un requisito indispensable para cualquier proceso de crecimiento sostenido. De hecho, la estabilidad macroeconómica puede considerarse como un bien público, en la medida en que posee los rasgos de no exclusión y no rivalidad que caracteriza a este tipo de bienes. Su provisión no puede quedar limitada a lo que el mercado propicie, sino que tiene que ser asumida por la acción colectiva a través del Estado. Esto, con el fin de reducir las perturbaciones cíclicas de la economía y buscar una senda más equilibrada de crecimiento que compatibilice niveles elevados de empleo y estabilidad de precios.

Marco normativo estable, legítimo y eficaz

Un primer requisito para la estabilidad macroeconómica es que exista en el país un marco normativo estable, creíble y predecible. Al fin y al cabo, una de las tareas básicas que se le encomienda al Estado es la definición de aquellas normas que fijan los límites para la actuación de los agentes económicos. La estabilidad de las normas e instituciones públicas otorga un entorno de seguridad para los agentes económicos; por el contrario, la variabilidad en las normas y la discrecionalidad en su aplicación incorpora un componente de costo en términos de incertidumbre y desconfianza. Los estudios empíricos confirman los costos que comporta para la vida y el crecimiento económicos la existencia de un marco normativo impredecible, poco creíble, altamente variable o con amplios espacios para la discrecionalidad en su aplicación (Brunetti 1997). A su vez, el valor de la estabilidad de las normas está claramente condicionado por su credibilidad (Keefer 2004).

Sistema fiscal eficiente, flexible, equitativo y eficaz

Un segundo requisito para la estabilidad macroeconómica es que exista una hacienda pública eficiente, flexible, equitativa y eficaz en su doble componente de ingresos y gastos. Como es sabido, de la dimensión y capacidad de gestión de la hacienda pública dependen tanto las actividades reguladoras del Estado como las vinculadas a sus actividades redistributivas. En lo que se refiere a los ingresos, es necesario disponer de un sistema fiscal que sea: 1) eficiente, de modo que no incorpore distorsiones en la actividad económica; 2) flexible, de modo que pueda responder a las necesidades que imponen las cambiantes condiciones del ciclo económico; 3) equitativo, es decir que grave de acuerdo con la capacidad de gasto de cada cual, y 4) eficaz, en su capacidad de recaudar a bajo costo sobre el conjunto de los hechos impositivos, al tiempo que reduce la evasión y el fraude fiscal. Para el cumplimiento de estos objetivos, muchos países han optado por configurar una estructura institucional especializada (agencia tributaria) encargada de la gestión de la recaudación fiscal y de la persecución del fraude. La adecuada dotación de recursos, profesionalidad e independencia de esta agencia son factores críticos para su éxito.

Por su parte, la gestión del gasto público debería responder a los mismos propósitos de eficiencia, flexibilidad, eficacia y equidad. Las condiciones de eficacia en la gestión del gasto exigen que la planificación presupuestaria sea transparente y amplia, y que esté acompañada del desarrollo de las capacidades necesarias para su adecuada ejecución y control de lo comprometido. También se requiere de mecanismos institucionales de control externo (intervención o contraloría) para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos.

Instituciones adecuadas para la promoción de la estabilidad macroeconómica

Por último, es necesario contar con instituciones idóneas para promover la estabilidad macroeconómica a través de las políticas fundamentales en los ámbitos monetario, fiscal y cambiario. A este respecto, existe un consenso generalizado en torno a la respuesta institucional necesaria para diseñar la política monetaria. En concreto, se trata de promover la independencia del Banco Central para aislarlo del ciclo político.³⁴ También se ha avanzado en el sentido de lograr que la autoridad monetaria promueva la transparencia informativa, con el fin de incidir sobre la formación de expectativas de los agentes y lograr que la ciudadanía tenga una buena imagen de la institución.

Por el contrario, en el ámbito de la política fiscal no existe igual coincidencia en torno al diseño institucional. Ciertamente se concuerda en la necesidad de mantener las cuentas públicas en orden para preservar el equilibrio fiscal a lo largo del ciclo económico. Pero no hay consenso sobre cuál sería la respuesta institucional que garantice ese comportamiento por parte del Estado. Por último, en el ámbito cambiario existe actualmente una amplia gama de opciones institucionales y de política económica, de acuerdo con las circunstancias de cada país. El recurso a tipos de cambio fijos como mecanismo para anclar los precios y combatir la inflación demostró que generaba elevados costos en términos de competitividad para las

economías. Por su parte, el recurso a tipos de cambio flexibles puede producir inestabilidad y presiones inflacionarias. Actualmente las economías tienden a adoptar fórmulas de ajuste flexible que tengan como referencia alguna moneda o un grupo de monedas relevantes.

Cohesión social y manejo de conflictos

Como se indicó anteriormente, una de las funciones básicas del Estado es la de aproximar la distribución de la renta a aquella que se considera socialmente deseable. En condiciones de competencia perfecta, el mercado garantiza una solución óptima (en el sentido de Pareto) cualquiera que sea la distribución de ingresos y activos de partida en una sociedad dada. No obstante, la sociedad no es indiferente a la distribución de la renta y activos de la que se parte, y por ello el Estado debe tratar de corregir esa distribución mediante la regulación y la política de ingresos y gastos públicos.

El propósito de modificar en un sentido equitativo la distribución de la renta tiene que ver con consideraciones éticas relacionadas con principios de justicia social, aunque también con posibles criterios de eficacia económica. Existen estudios recientes donde se resalta la contribución funcional que puede hacer una distribución equitativa de la renta y de los activos al desarrollo de los países. Las vías a través de las cuales se puede afianzar esta relación son diversas. En concreto, una mayor equidad propicia: 1) un menor respaldo político a iniciativas orientadas a la aplicación de impuestos expropiatorios que penalicen la inversión y el crecimiento; 2) un menor efecto de exclusión de los mercados de capital, lo cual redundaría en un aumento de la eficiencia agregada del sistema (aunque en este caso se alude a la equidad de activos más que de rentas), y 3) una mayor estabilidad social e institucional, la cual reduciría los costos del delito y la inseguridad.

El grado de respaldo empírico con que cuenta cada una de estas vías de argumentación es dispar, pero en general la literatura disponible sugiere que la existencia de un cierto grado de equidad y de movilidad social ayuda a consolidar y legitimar las instituciones, y a reducir el conflicto social y la inestabilidad política así como a favorecer la inclusión del conjunto de los potenciales productivos de una sociedad.

Un primer requisito para la promoción de la cohesión social es que existan instituciones sólidas y creíbles que representen y canalicen los intereses de los diversos grupos sociales. La gobernabilidad democrática no pretende anular el conflicto social, sino más bien lograr que las tensiones se encaucen de forma tal que no socaven las posibilidades de progreso de la sociedad mediante su expresión violenta. Para que así suceda se requiere, en primer lugar, que tales instituciones sean legítimas, y, en segundo lugar, que haya espacios de diálogo y participación donde los diversos intereses se expresen y puedan incidir, en forma institucionalizada, en las acciones de gobierno.

El mercado puede ser generador de desigualdad social. Esto ocurre o bien porque los agentes operan en un entorno de información imperfecta y asimétrica (mercados de capital,

por ejemplo) que da lugar a mercados incompletos y procesos de exclusión, o bien porque activan importantes externalidades que pueden generar una dinámica de polarización económica (concentración espacial de la actividad, por ejemplo). La exclusión y falta de igualdad de oportunidades vulneran el funcionamiento y potencial crecimiento de los mercados, además de que complican la gobernabilidad de los países y hacen más difíciles la conducción política y la adopción de medidas correctivas. De ahí el papel que cumplen las instituciones públicas en lo que se refiere a poner en marcha los mecanismos que impidan la consolidación de los procesos de exclusión y potencien la igualdad de oportunidades entre los agentes económicos.

Aun cuando existan instituciones dedicadas a combatir la exclusión, las personas pueden verse en situaciones de extrema vulnerabilidad como consecuencia de circunstancias imprevistas o de una acumulación de carencias que se refuerzan mutuamente (extrema pobreza). Si se quiere promover la cohesión social necesaria para fortalecer los mercados y la gobernabilidad democrática, es necesario disponer de instituciones que atiendan esas situaciones extremas.

En el primer caso, se debe combatir la adversidad imprevista a través de fórmulas de aseguramiento social que se ocupen de acontecimientos como la enfermedad, la vejez, la muerte, la invalidez o el desempleo. Las fórmulas para generar estos mecanismos de aseguramiento están sujetas a debate entre aquellas que optan por la capitalización y las que apelan al sistema de reparto, y entre las que sugieren una cobertura mínima universal complementada con el esfuerzo privado, y las que apoyan sistemas públicos de mayor cobertura. Es claro que las consecuencias en términos de equidad de las opciones aludidas no son similares, además de que existen otros aspectos relativos a la capacidad financiera del sector público, a la proyección de gasto de acuerdo con la evolución demográfica y a la eficiencia del conjunto del sistema que merecen ser tenidos en cuenta.

Adicionalmente, es necesario combatir las situaciones de pobreza extrema que resultan de la acumulación de carencias que se refuerzan mutuamente. En este caso se debe contar con instituciones que promuevan la cobertura de necesidades sociales básicas y con políticas específicas dirigidas a promover la lucha contra la marginación y la exclusión social.

El mercado tampoco garantiza una adecuada distribución de la actividad económica a lo largo del territorio. Es más, es posible que la fuerza de las externalidades conduzca a dinámicas acumulativas desde el punto de vista de la distribución regional de la renta. Si se quiere promover la cohesión social es necesario poner en marcha políticas regionales que corrijan esa tendencia polarizante. El recurso a estímulos dirigidos a los procesos de descentralización puede ser una vía, aunque insuficiente, para atender las desigualdades regionales. Es necesario entonces poner en marcha otros mecanismos que alienten la redistribución territorial de la renta, favorezcan un ordenamiento más equilibrado del territorio y estimulen las oportunidades de inversión en las áreas de menor nivel de desarrollo.

Por último, el gobierno cumple un papel clave en la promoción del consenso social guardando distancia con respecto a los intereses inmediatos y particulares de los diversos grupos sociales. La promoción del consenso social no sólo se traduce en la atención adecuada de

las demandas de los diversos sectores, sino también en la integración de todas ellas en una lógica agregada de beneficios compartidos. De ahí la imperiosa necesidad de que el gobierno sepa sobreponerse a la presión de los grupos de interés y proponer un proyecto de desarrollo integrador. La credibilidad de las instituciones para poner en marcha ese proyecto colectivo depende, en gran medida, de su desempeño previo en las tareas de distribución de los frutos de la acción colectiva. De ahí que la credibilidad de las instituciones sufra significativamente en entornos de notable y crónica desigualdad.

Notas

1. Pigou (1912) había sostenido con anterioridad que la existencia del Estado y las instituciones (i.e., mediante impuestos y subsidios) se justificaba para corregir las imperfecciones del mercado y las externalidades.
2. Esta posición es conocida en la literatura especializada como la “tesis de la prosperidad” o la “tesis de Lipset.” Siguiendo un planteamiento aristotélico, Lipset (1959; 1960), arguye que las buenas instituciones son un lujo que los países alcanzan cuando logran altos niveles de crecimiento económico y educación. Przeworski y Limogi (1993) y Przeworski et al. (2000) presentan un exhaustivo resumen del debate.
3. De acuerdo con Data Warehouse 2004, en el Banco Mundial los programas relativos a reformas institucionales representan el 19% del monto total de nuevos préstamos y el 20% del número total de nuevas operaciones. Asimismo, conforme al Informe Anual de Administración de Cartera de 2003 (GN-2317-1), el 22% de las nuevas operaciones y el 16% de nuevos montos aprobados del BID corresponden al sector de modernización del Estado.
4. Payne et al. (2003) realiza un minucioso estudio sobre cómo las estructuras político-institucionales afectan el proceso de consolidación democrática. Alonso (2005) resume las distintas teorías que explican el proceso de desarrollo institucional desde perspectivas políticas, culturales, geográficas, sociales y económicas. Stein et al. (2005) argumentan que los procesos mediante los cuales se discuten, aprueban y ejecutan las políticas afectan la calidad y viabilidad de las mismas.
5. El Banco, asimismo, es consciente de las críticas de las últimas décadas sobre el enfoque funcionalista en el ejercicio de comparación de sistemas políticos, legales o administrativos, especialmente la relativa al etnocentrismo. Sin embargo, ante la falta de un enfoque alternativo, se opta por escoger lo que razonablemente parecen buenas prácticas institucionales.
6. El desequilibrio vertical se refiere a la desigualdad entre individuos u hogares en términos del acceso a los recursos.
7. El desequilibrio horizontal se refiere a la desigualdad entre grupos de una sociedad (culturales, étnicos, geográficos, religiosos, etc.) en términos de recursos económicos, políticos o sociales.
8. Disponible en www.iadb.org/datagob.
9. Con base en el marco conceptual elaborado por Spiller y Tommasi (2003) y desarrollado por Scartascini y Olivera (2003) y Spiller, Stein y Tommasi (2003), el RES, con apoyo de la Red de Centros, ha preparado estudios sobre las instituciones políticas, los procesos de toma de decisiones y resultados de política (*Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes–PMP*) para una gran parte de los países prestatarios del Banco, entre ellos Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela.
10. Para la preparación dwe Perú, el equipo del Banco se entrevistó con más de 140 personas que representaban a más de 100 organizaciones.
11. El promedio de expertos nacionales que han participado en los talleres de validación de los cinco PG realizados hasta la fecha ha excedido los 25.
12. Existe una abundante literatura empírica en la que se ha examinado la relación entre tipo de régimen y crecimiento y/o desarrollo económico. Entre las obras y reseñas más valiosas figuran Przeworski y Limongi (1993) y Przeworski et al. (2000).
13. Tal y como lo define UNDP en su informe anual *Human Development Report*.

14. Los derechos individuales tales como el derecho a la libertad y al respeto de la integridad física son tratados aquí y en el Capítulo III.
15. Raz (1979) asegura que la congruencia en su aplicación es también indispensable para poder guiar la conducta humana. Sin embargo, dado que la aplicación congruente de la ley es extrínseca a las cualidades de la ley misma y depende de terceros, con una problemática y casuística igualmente compleja, aquí se considera pertinente el tratamiento separado de la aplicación de la ley y de sus cualidades intrínsecas.
16. Marmor (2003) resume de forma sucinta y clara el significado de cada una de las citadas características. Sáinz y da Silva (1989) ofrecen un tratamiento más profundo sobre la calidad de las leyes.
17. En lo que respecta a las principales fuentes de indicadores del componente *servicio civil*, el BID cuenta con un marco analítico propio que recoge los requerimientos institucionales señalados, el cual ha sido implementado en la totalidad de los países de América Latina.
18. L. Diamond, "Institutions of Accountability", *Hoover Digest*, N° 3 (1999).
19. Dado que el Poder Legislativo es tanto una institución del Estado como un canal de expresión de la voluntad popular, tiene características de ambos tipos de rendición de cuentas..
20. En aquellos países donde el Sistema Democrático no genere las condiciones adecuadas de rendición de cuentas de carácter vertical la creación e implementación de instituciones de rendición de cuentas de carácter horizontal va a tender a ser más difícil.
21. Por ello el BID prefiere hablar de responsabilización en lugar de rendición cuentas, pues el vocablo conlleva la acción de hacer responsable al otro por sus actos.
22. En este trabajo se utiliza el concepto de institución en el sentido propuesto por North (1990, 1993): "Las instituciones son restricciones ideadas por las personas para estructurar sus interacciones. Existen restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos), y las características de los mecanismos para hacerlas respetar. En conjunto, [las instituciones] definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías".
23. La teoría de la descentralización tiene numerosas raíces, entre las cuales se encuentra la prolija literatura constitucional de países federales como Estados Unidos y Canadá, así como las tradiciones municipalistas europeas que se remontan a la Edad media. En términos más modernos y con fundamentos económicos, el trabajo pionero tal vez más influyente fue el de Charles Tiebout (1956). Entre las numerosas referencias teóricas y evaluaciones de la práctica contemporánea de los procesos de descentralización se pueden consultar las siguientes: Oates (1972, 1993), Richard y Peggy Musgrave (1980), y Teresa Ter-Minassian (1997).
24. Para una crítica erudita a la teoría de la descentralización, véase Rémy Prud'homme (1995). Para una discusión crítica de los argumentos de Prud'homme, véase McLure (1995), Sewell (1996), y Rafael de la Cruz (1998).
25. Véanse las notas 6 y 7 supra.
26. Los bancos multilaterales adoptaron una visión amplia de la descentralización en la década de los años noventa (Burki et al. 1999).
27. Para ampliar este punto, véase más adelante en este capítulo el apartado sobre distribución de competencias entre niveles de gobierno.
28. El principio de *subsidiariedad* promueve la rendición de cuentas y la eficiencia en la asignación de recursos (*allocative efficiency*) mediante el suministro de servicios públicos en el nivel de gobierno más cercano posible a las comunidades. Sin embargo, la utilidad de aplicar el principio de subsidiariedad varía con el tipo de servicio. Por ejemplo, sería poco eficaz organizar la defensa nacional o la política monetaria desde las municipalidades. Por su parte, el principio de *externalidad* toma en cuenta que la prestación de servicios en una determinada circunscripción territorial puede producir beneficios sobre otras circunscripciones, aunque sin trasladarles los costos asociados. Por ejemplo, un hospital municipal grande puede prestar atención gratuita a residentes de municipios vecinos, a costa de los impuestos de los residentes del municipio en el que se localiza el hospital. En la aplicación de ambos principios se requiere ubicar la responsabilidad sobre los servicios públicos en el nivel de gobierno más cercano a la población, aunque también en el que deseablemente se puedan interiorizar territorialmente tanto los beneficios como los costos de los mismos (De la Cruz, 1998: 29-34).
29. En algunos países estos dos tipos de competencias básicas se denominan de diversas maneras, por ejemplo "propias" en vez de "exclusivas", o "delegadas" en vez de "concurrentes". Sin embargo, en todos sus características son similares.

30. Véase nota 7 supra.
31. Un acueducto en un pueblo puede reducirse a un pozo, una bomba de agua y una red modesta de tuberías, mientras que en un centro poblado mayor requiere un nivel de tecnología y administración muy superior.
32. Un ejemplo común de asociaciones horizontales es el de las mancomunidades municipales para la disposición de desechos sólidos. Entre las verticales se encuentran los contratos de servicio para recaudación de ciertos impuestos subnacionales (típicamente sobretasas a impuestos sobre la renta) por parte de agencias tributarias nacionales.
33. Dada la amplitud del tema se distinguen aquí dos aspectos de la actividad reguladora del Estado: la promoción de la competencia en los mercados que presentan fallas y las actividades de coordinación y fomento de aquellos.
34. Más allá de esta coincidencia, existen discrepancias acerca de si la autoridad monetaria debe centrarse en objetivos explícitos de inflación (como el Banco Central Europeo) o en un rango más amplio de objetivos (como la Reserva Federal de Estados Unidos).

Página en blanco a propósito

Acerca de los autores

Miguel Gutiérrez Saxe (editor y capítulo VI)

Coordinador del Programa Estado de la Nación, el cual cuenta con apoyo del PNUD, Países Bajos y la Unión Europea. Coordinó dos informes sobre el Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible (1999 y 2003). Actualmente coordina el proyecto para la preparación del tercer Estado de la Región, con financiamiento de la cooperación danesa. Licenciado en Economía, realizó estudios de doctorado en Mediación pedagógica. Se ha desempeñado como consultor nacional e internacional para diversos organismos, entre ellos OIT, PREALC, CEPAL, PNUD, AID. Ha publicado diversos libros, artículos y conferencias; ha sido responsable de publicaciones institucionales de la Universidad Nacional, el Banco Hipotecario de la Vivienda, el gobierno sueco, el Proyecto Estado de la Nación y de otras instituciones.

Fernando Straface (editor, capítulos II, V y anexo)

Especialista en temas de gobernabilidad y modernización del Estado en América Latina. Actualmente es coordinador de país para Costa Rica en el BID (Washington, DC). Fue director ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en Argentina, gerente del Programa Cono Sur del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard y director de Modernización del Estado de la fundación Grupo Sophia. Tiene en su haber diversas publicaciones referidas al fortalecimiento del Estado. Participó en la creación de la iniciativa www.resultadosdeleestado.org, y es cofundador de CIPPEC (www.cippec.org), *think tank* de amplia trayectoria en la Argentina. Es licenciado en Ciencia política (Universidad del Salvador, Argentina) y magister en Políticas públicas de la Universidad de Harvard.

Pablo Alonso (anexo metodológico)

Especialista senior en Modernización del Estado en el BID y profesor adjunto de Administración pública comparada en The American University. Tiene más de 20 años de experiencia internacional en temas de reforma del sector público. Previamente, trabajó para el Banco Mundial y en temas relativos al federalismo fiscal en España. Ejerció la profesión de abogado en Madrid y posee títulos superiores en Derecho, Administración de empresas, Ciencias políticas, Economía internacional y el grado de doctor en Administración pública. Su trabajo de investigación ha sido publicado por revistas científicas y en la actualidad investiga el proceso de cambio institucional desde el punto de vista de la economía política de las instituciones.

Ana Inés Basco (asistente de investigación del proyecto)

Licenciada en Ciencia política y en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se encuentra cursando la maestría de Integración económica de la Facultad Internacional de Andalucía. Trabajó seis años como consultora en la Secretaría de Transporte y en la Secretaría de Agricultura de Argentina. Desde 2005 trabaja como consultora del BID en la División de Estado, Sociedad Civil y Gobernabilidad realizando investigación, análisis y estudios vinculados con temas de Reforma del Estado y Gobernabilidad.

Rodolfo Cerdas Cruz (capítulo III)

Fundador e investigador del CIAPA. Fue nombrado en 1999 Simón Bolívar Professor de la Universidad de Cambridge, Wolfson College. Visiting Fellow de Saint Antony's College de la Universidad de Oxford y conferencista en las universidades de Harvard, Londres, Warwick, Barcelona, Miami, Pittsburgh, así como del Wilson Center, Chattan House, Wilton Park Conferences. Miembro de la Comisión para la Reforma del Servicio Exterior (1996). Consultor de ONUSAL, la Comisión de las Comunidades Europeas y CAPEL. Doctor en Sociología política de la Sorbona, París V. Postgrado en Ciencias filosóficas en el Instituto de Filosofía de la Academia de Ciencias de la URSS. Licenciado en Derecho y catedrático de la Universidad de Costa Rica.

Carlos Cordovez (capítulo IV)

Especialista senior en Modernización del Estado del BID. Desarrolló funciones entre 1991 y 1994 en el Departamento Legal del BID. Editor de *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe* (1993) y *Justicia: Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo* (2007); coeditor de *La justicia más allá de nuestras fronteras* (1999). Miembro del comité editorial de la revista *Sistemas Judiciales* del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Amplia experiencia en el diseño y desarrollo de proyectos, particularmente en las áreas de desarrollo institucional, gobernabilidad, reforma judicial, seguridad y convivencia ciudadana, parlamentos, sistemas electorales, participación y sociedad civil. Abogado de la Universidad de Chile. Estudios de periodismo en la Universidad Católica de Chile.

Julio Jurado Fernández (capítulo IV)

Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Especialista en Derecho agrario por la Universidad de Costa Rica y licenciado en Derecho y notario público por la misma universidad con más de 20 años de experiencia profesional. Ex letrado de la Sala Constitucional. Profesor asociado, director de estudios de postgrado y coordinador de la maestría

en Derecho ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Autor del libro *Jueces y Constitución en Costa Rica* y coautor de los libros *Derecho agrario costarricense* y *La jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de derecho*. Autor de diversos artículos en revistas académicas. Procurador en el Área Agroambiental de la Procuraduría General de la República. Consultor del programa de regularización de catastro-registro con financiamiento del BID.

Fabrice Lehoucq (capítulo VII)

Especialista en análisis institucional, política electoral y economía política. Lehoucq es profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en Mexico D.F. y próximamente asumirá como profesor asociado del Departamento de Ciencias políticas, University of North Carolina. Primer autor de *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Democratization, and Electoral Reform in Costa Rica* (2002) y de artículos publicados en diversas revistas académicas. Actualmente está trabajando en un manuscrito sobre instituciones políticas, inestabilidad y desempeño democrático en América Latina. Sus investigaciones han sido financiadas por el BID, el Kellogg Institute, la Fundación Alexander von Humboldt, el National Endowment for the Humanities, el Social Science Research Council y el Banco Mundial. Lehoucq tiene un doctorado en Ciencias políticas, Duke University.

Mercedes Mateo Díaz (capítulo VI)

Especialista de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del BID (Washington, DC). Desde diciembre de 2004 tiene un mandato honorífico del Fondo Nacional de Investigación (FNRS, Bélgica). Marie Curie Fellow del Robert Schumann Center, en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, de 2002 al 2004. Doctora en Ciencias políticas y Relaciones internacionales de la Universidad de Lovaina.

Mark Payne (capítulo III y anexo)

Especialista en gobernabilidad en el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Doctorado en Ciencias políticas en Ohio State University. Coautor del libro *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (2006), ha escrito numerosos artículos, capítulos y ensayos relacionados a los temas de las instituciones políticas comparadas, la administración pública y la reforma de la justicia. Ha sido co-coordinador del informe anual del BID *La política de las políticas públicas* (2005), y ha colaborado como coautor de un capítulo en la publicación *El estado de la reforma del Estado en América Latina* (2006).

Jorge Vargas Cullell (capítulos III, V y VIII)

Director adjunto del Programa Estado de la Nación de Costa Rica. Coordinó la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en ese país. Autor de más de 10 libros y artículos académicos sobre democracia publicados en diversos países e idiomas. Consultor para el PNUD, ASDI, USAID, BID, entre otros, y entidades nacionales como MIDEPLAN. Ha sido funcionario público del Estado costarricense y presidente de la Fundación Promotora de Vivienda. Ph.D. en Ciencias políticas por la Universidad de Notre Dame (EE.UU.); M.A. en Estudios de paz de la Universidad de Notre Dame. Licenciado en Sociología de la Universidad de Costa Rica.

BIBLIOGRAFÍA

I. Antecedentes

- Acuña, V. H. 1986. "Patrones de conflicto social en la economía cafetalera costarricense (1900-1948)". *Revista de Ciencias Sociales* (31).
- Booth, J. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Westview Press.
- Booth, J. 1995. "Elites and Democracy in Central America". En M. Seligson y J. Booth (eds.) *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill, Estados Unidos, University of North Carolina Press: 244-263.
- Booth, J. y M. Seligson. 1993. "Paths to Democracy and the Political Culture in Costa Rica, Mexico and Nicaragua". En L. Diamond (ed.) *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, Lynne Rienner: 107-138.
- Clark, M. 2001. "Costa Rica: Portrait of an Established Democracy". En R. Camp (ed.), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press: 73-89.
- González, C. y V. H. Céspedes. 1995. "Costa Rica". En S. Rottemberg (ed.) *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay*. Nueva York, Oxford University Press.
- Lehoucq, F. 1998. *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia, Editorial Universidad Nacional Autónoma.
- Mahoney, J. 2001. *The Legacies of Liberalism*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Molina, I. y Lehoucq, F. 1999. *Urnas de lo inesperado*. Heredia, Editorial Universidad Nacional Autónoma.
- Paige, J. 1997. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, Harvard University Press.
- Peeler, J. 1991. "Elite Settlements and Democratic Consolidation". En J. Highley y R. Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southeastern Europe*. Nueva York, Cambridge University Press: 81-112.
- Peeler, J. 1985. *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Programa Estado de la Nación. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2002. *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (2001). San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (2002). San José, Imprenta Lil.

- Programa Estado de la Nación. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2003)*. San José, Editorama.
- Seligson, M. 2001. "Costa Rican Exceptionalism". En R. Camp (ed.), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press: 90-116.
- Seligson, M. y M. Gómez. 1987. "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica". *Anuario de estudios centroamericanos* (13): 71-92.

II. Gobernabilidad democrática en Costa Rica

(Fernando Straface)

- Agosín, M. 2002. *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y perspectivas de largo plazo*. Serie de estudios económicos y sectoriales. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agosín, Barreix y Machado. 2005. *Recaudar para crecer*, Washington DC, BID.
- Alfaro, R. 2006. “Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la reconfiguración del sistema de partidos políticos”. *Revista de Ciencia Política* (en prensa).
- Alfaro, S. 2004. “Informe sobre Costa Rica”. En IIDH-CAPEL, *Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Banco Interamericano de Desarrollo-IDEA. 2006. *La política de las políticas públicas. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID-IDEA.
- Bowman, K., F. Lehoucq, et al. (2005). “Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America”. *Comparative Political Studies*, de próxima publicación.
- Carey, J. 1998. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Casas, K. 2002. “Sistemas de financiamiento político en Centroamérica”. San José, Programa Estado de la Nación: 76.
- Casas, K. 2003. “Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay”. St. Antony’s College, Universidad de Oxford.
- Casas, K.; Zovatto, D. 2004. “Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México”. En Steven Griner y Daniel Zovatto, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Organización de Estados Americanos-IDEA.
- Clark, M. 2001. *Gradual Economic Reform in Latin America: The Costa Rica Experience*. State University of New York Press.
- Gwartney, James y Robert Lawson. 2005. *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Kauffman. 2006. *Indicators*. Banco Mundial, Washington DC.
- Linz, J. 1988. “Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System”. En M. Dogan (ed.), *Comparing Pluralist Democracies. Strains on Legitimacy*. Boulder, Westview Press: 20-41.
- Lora, Eduardo. 2003. “Fatiga de reformas. Síntomas, razones e implicaciones”, trabajo presentado en la conferencia “Rethinking Structural Reform in Latin America”, Atlanta. Banco Interamericano de Desarrollo.
- O’Donnell, G. 1998. “Horizontal Accountability in New Democracies”. *Journal of Democracy* 9(3): 112-127.

- O'Donnell, G. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En S. Mainwaring y C. Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press: 34-54.
- O'Donnell, G. 2004. "Democracy, Human Rights, Human Development". En G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame, University of Notre Dame Press: 7-120.
- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2003)*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2005. *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2004)*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2006. *Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2005)*. San José, Editorama.
- Raz, J. 1990. "Authority and Justification". En J. Raz (ed.) *Authority*. Nueva York, New York University Press: 115-141.
- Saborío, R. 2004. "Administración de la justicia: balance de quince años". San José, Programa Estado de la Nación: 41.
- Vanhanen, T. 2000. "A New Data Set for Measuring Democracy, 1810-1998". *Journal of Peace Research*, 37(2), 251-265.

III. Sistema democrático

(Rodolfo Cerdas Cruz, Mark Payne y Jorge Vargas Cullell)

- Acuña, V. H. 1986. "Patrones de conflicto social en la economía cafetalera costarricense (1900-1948)". *Revista de Ciencias Sociales* (31).
- Acuña, V. H. y Molina I. 1991. *Historia económica y social de Costa Rica*. San José, Porvenir.
- Agosín, M. 2002. *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: Evolución y perspectivas de largo plazo*. Serie de estudios económicos y sectoriales. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alfaro, R. 2003. "Gestión presupuestaria municipal en Costa Rica". San José, Programa Estado de la Nación: 20.
- Alfaro, R. 2005. "Proporciones semejantes, manifestaciones diferentes: análisis comparado del respaldo electoral partidario en las elecciones legislativas y municipales recientes". En *Revista Parlamentaria*. No. 13. San José, Asamblea Legislativa.
- Alfaro, R. 2006. "Elecciones Nacionales 2006 en Costa Rica y la reconfiguración del sistema de partidos políticos". *Revista de Ciencia Política* (en prensa).
- Amsden, A., J. Kochanowicz y L. Taylor 2001. *Market Meets Its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Angell, A. 2005. "Democratic Governability in Chile". Documento presentado a la conferencia "Democratic Governability in Latin America" celebrada en el Hellen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Arias, B. 2001. *Reformas constitucionales*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Arias, B. (2006). "Fortalecimiento de la democracia (2005)". San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias Sánchez, O. 1971. *Grupos de presión en Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica. 2006. "Propuestas para un Plan Vial Nacional 2006-2020, versión 2.0". San José, Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. "Ayuda memoria Reunión BID-IDEA". Taller de validación 8 de junio de 2006. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Términos de referencia de los perfiles de gobernabilidad de Costa Rica y Nicaragua*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1997. *World Report*. Nueva York: Oxford University Press
- Beetham, D. 1991. *The Legitimation of Power*. Atlantic Highlands, Humanities Press International.
- Bonilla, R. y L. Rosero Bixby. 2006. "Barreras al sufragio en Costa Rica". San José, Programa Estado de la Nación.
- Booth, J. 1995. "Elites and Democracy in Central America". En M. Seligson y J. Booth (eds.), *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill, University of North Carolina Press: 244-263.

- Booth, J. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Westview Press.
- Booth, J. y M. Seligson. 1993. "Paths to Democracy and the Political Culture in Costa Rica, Mexico and Nicaragua". En L. Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, Lynne Rienner: 107-138.
- Bourguois, P. 1989. *Ethnicity at Work: Divided Labor on a Central American Banana Plantation*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Bowman, K., F. Lehoucq, et al. 2005. «Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America». *Comparative Political Studies*, de próxima publicación.
- Canache, D. 2002. *Venezuela: Public Opinion and Protest in a Fragile Democracy*. Miami, North South Center Press.
- Carcanholo, R. (1977). *Sobre la evolución de las actividades bananeras en Costa Rica*. San José, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Carey, J. 1997. "Strong Candidates for a Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica". En S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press: 199-224.
- Carey, J. 1998. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Carothers, T. 1991. *In the Name of Democracy: US Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. Berkeley, University of California Press.
- Casas, K. 2002. "Sistemas de financiamiento político en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación: 76.
- Casas, K. 2003. "Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay". St. Antony's College. Oxford, Universidad de Oxford.
- Clark, M. 2001. "Costa Rica: Portrait of an Established Democracy". En R. Camp (ed.), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press: 73-89.
- Coicaud, J. M. 2002. *Legitimacy and Politics. A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Cordero, J. 2000. "El crecimiento económico y la inversión: el caso de Costa Rica". En A. Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- De Gregorio, J. 2005. "Economic Growth in Latin America: From the Failure of the 20th Century to the Hopes of the 21st". Documento presentado a la conferencia "Democratic Governability in Latin America" celebrada en el Hellen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Domingo, P. y R. Sieder, (eds.) 2001. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres, Institute of Latin American Studies.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper Collins.

- Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York, John Wiley.
- Easton, D. 1975. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support". *British Journal of Political Science* 5: 435-457.
- Ellis, F. 1983. *Las transnacionales del banano en Centroamérica*. San José, Educa.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- Facio, R. 1972. *Estudio sobre la economía costarricense*. San José, Editorial Costa Rica.
- Fallas, H. 1984. *Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos veinte años*. San José, Nueva Década.
- Fishman, R. 2003. "Shaping, Not Making, Democracy: The European Union and the Post-Authoritarian Political Transformation of Spain and Portugal". *South European Society & Politics* 8(1-2): 31-46.
- Fuchs, D., G. Guidorossi, et al. 1995. "Support for the Democratic System". En H.D. Klingemann y D. Fuchs (eds.) *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press. 1: 280-310.
- Ganuzá, E., R. Barros, et al. (eds.) 2001. *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los noventa*. Buenos Aires, EUDEBA.
- González, C. y V. H. Céspedes. 1995. "Costa Rica". En S. Rottenberg, *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay*. Nueva York, Oxford University Press.
- Gudmunson, L. 1991. *Costa Rica antes del café*. San José, Editorial Costa Rica.
- Gurr, T. y K. Jagger. 2000. *Polity 98 Project Regime Characteristics 1880-1998*.
- Haggard, St. 2004. "Institutions and Growth in East Asia". *Studies in Comparative International Development*, 38 (4), 53-81.
- Haggard, S. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- Hall, C. (1976). *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- Hardiman, N. 2005. "Politics and Markets in the Irish 'Celtic Tiger'". *The Political Quarterly* 76 (1): 37-47.
- Holman, O. 2004. "Integrating Peripheral Europe: The Different Roads to Security and Stability in Southern and Central Europe". *Journal of International Relations and Development* 7(2): 208-236.
- Huber, E. y J. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Jurado, J. 2000. "El valor de la Constitución y el desarrollo constitucional costarricense". *Revista de Historia* (41): 51-73.
- Katzenstein, P. 1985. *Small States in World Markets*. Ithaca, Cornell University Press.

- Lagos, M. 2003. "Support for and Satisfaction with Democracy". *International Journal of Public Opinion Research* 15(4): 471-487.
- LANAMME-UCR. 2003. "La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002". San José, Programa Estado de la Nación: 60.
- LANAMME-UCR. 2005. "La infraestructura: base para el desarrollo económico y social". San José, Programa Estado de la Nación: 60.
- Lehoucq, F. 1998. *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia, Editorial Universidad Nacional Autónoma.
- Lehoucq, F. 2005. *Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica*. México DF, de próxima publicación.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Linde, J. 2003. "Satisfaction with Democracy: A Note on a Frequently Used Indicator in Comparative Politics". *European Journal of Political Research* 42(3): 391-408.
- Linz, J. 1988. "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System". En M. Dogan (ed.) *Comparing Pluralist Democracies. Strains on Legitimacy*. Boulder, Westview Press: 20-41.
- Lora, E. y U. Panizza. 2002. "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny". Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, nro. 470.
- Lowenthal, A. (ed.) 1991. *Exporting Democracy: The United States and Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, J. 2001. *The Legacies of Liberalism*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Martz, J. (ed.) 1988. *United States Policy in Latin America. A Quarter Century of Crisis and Challenge, 1961-1986*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Mesa-Lago, C. 2000. *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba, and Costa Rica*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Molina, I. 1991. "Del legado colonial al modelo agroexportador, 1821-1914". En A. M. Botey (ed.), *Costa Rica, desde las sociedades autóctonas hasta 1914*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Molina, I. y F. Lehoucq. 1999. *Urnas de lo inesperado*. Heredia, Universidad Nacional.
- Monge, G. 2006. "Opciones de política pública para la infraestructura vial en Costa Rica". San José, Programa Estado de la Nación: 56.
- Muñoz, H. A. 2005. "El TSE en Costa Rica". San José, Programa Estado de la Nación.
- Murillo, C. 1995. *Identidades de hierro y humo*. San José, Porvenir.
- Neff, D. 1995. "Massive Aid to Israel". *Middle East International*, 505: 12-19.
- Nohlen, D. 1993. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Norris, P. 1999. "Introduction: The Growth of Critical Citizens?". En *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford, Oxford University Press: 1-27.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

- O'Donnell, G. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy* 9(3): 112-127.
- O'Donnell, G. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press: 34-54.
- O'Donnell, G. 2004. "Democracy, Human Rights, Human Development". En G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (eds.) *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame, University of Notre Dame Press: 7-120.
- O'Donnell, G., P. Schmitter et al. (eds.) 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press: 1-81.
- Paige, J. 1997. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, Harvard University Press.
- Pebley, A. y L. Rosero (eds.) 1997. *Demographic Diversity and Change in the Central American Isthmus*. Santa Mónica, Rand.
- Peeler, J. 1985. *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Peeler, J. 1991. "Elite Settlements and Democratic Consolidation". En J. Highley y R. Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southeastern Europe*. Nueva York, Cambridge University Press: 81-112.
- Pike, F. 1992. *The United States and Latin America: Myths and Stereotypes of Civilization and Nature*. Austin, University of Texas Press.
- Przeworski, A., B. Manin, et al. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Informe sobre el Desarrollo Democrático en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Chile, Quebecor.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador*. San Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 1999. *Primer informe sobre el estado de la región en desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2002. *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001)*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2002)*. San José, Imprenta Lil.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Editorama.

- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2003)*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2005. *Primer Informe sobre el Estado de la Educación*. San José, Consejo Nacional de Rectores.
- Programa Estado de la Nación. 2005. *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2004)*. San José, Editorama.
- Purcell, T. W. 1993. *Banana Fallout. Class, Color and Culture among West Indians in Costa Rica*. California, Center for Afro-American Studies Publications, University of California.
- Raz, J. 1990. "Authority and Justification". En J. Raz (ed.) *Authority*. Nueva York, New York University Press: 115-141.
- República de Costa Rica. 1949. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Robles, E. 1997. "Crecimiento económico y productividad en Costa Rica: 1960-1997". En R. Jiménez (ed.), *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica, las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- Rodríguez, A., M. Sáenz, et al. 2003. *Análisis del crecimiento económico de Costa Rica*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez, F. 2004. "Treinta años en la evolución de la estructura social costarricense y algunas consideraciones sobre el abstencionismo electoral 1970-2002". En L. Rosero (ed.), *Costa Rica a la luz del Censo del 2000*. San José, CCP-INEC-Programa Estado de la Nación: 245-267.
- Rodríguez, J. C. 2002. "(Re)equilibrios políticos en Costa Rica: el poder constituyente y el control de constitucionalidad". *South Eastern Latin Americanist* 45(3-4): 15-28.
- Rodríguez, J. C. 2003. "Sala Constitucional y equilibrio de poderes". San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodrik, D. 1995. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich". *Economic Policy*, 20.
- Rosenberg, M. 1980. *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- Rostow, W.W. 1997. "Lessons of the Plan: Looking Forward to the Next Century". *Foreign Affairs*, 76(3): 205-208
- Rovira, J. 1982. *Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970*. San José, Porvenir.
- Rueschemeyer, D., E. Huber, y J. Stephens. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Saborío, R. 2001. "Proyecto de ley orgánica de la administración pública". San José, Centro de Estudios Superiores de Derecho Público (CESDEPU): 41.
- Saborío, R. 2004. "Administración de la justicia: Balance de quince años". San José, Programa Estado de la Nación: 41.
- Sánchez, M. A. 1985. *Bases sociales del voto en Costa Rica, 1974-1978*. San José, Uruk.
- Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Schmitter, P. 2003. "Portugal and Spain: A Fifteen-Year 'Quasi-Experiment' with European Integration in a Pair of 'Most Similar Systems'". *South European Society & Politics* 8 (1-2): 314-322.
- Seligson, M. 2000. "Toward a Model of Democratic Stability: Political Culture in Latin America". *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe* 11(2): 5-29.
- Seligson, M. 2001. "Costa Rican Exceptionalism". En R. Camp (ed.), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press: 90-116.
- Seligson, M. 2004. *The Political Culture of Democracy in Mexico, Central America and Colombia, 2004*. Nashville, Latin American Public Opinion Project - United States Agency for International Development: 236.
- Seligson, M. y M. Gómez. 1987. "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: La economía política del voto en Costa Rica". *Anuario de estudios centroamericanos* (13): 71-92.
- Seligson, M. y L. Renno. 2000. "Mensurando confiança interpessoal: notas acerca de um conceito multidimensional". *Dados* 43(4): 783-803.
- Stiglitz, J. (ed.) 1998. *Rethinking the East Asian Miracle*. Nueva York: Oxford University Press.
- Trejos, J. D. 1985. *Costa Rica: Economic Crisis and Public Policy, 1978-1984*. Miami, Latin American and Caribbean Center, Florida International University: 43.
- Urcuyo, C. 2003. *Reforma política y gobernabilidad*. San José, Juricentro.
- Vanhanen, T. 2003. *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*. Nueva York, Routledge.
- Vargas Cullell, J. 2006. "La volatilidad de las preferencias electorales en el proceso eleccionario del 2005-2006". San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas Cullell, J. y L. Rosero Bixby. 2004. *The Political Culture of Democracy in Costa Rica*. San José, Latin American Public Opinion Project - Centro Centroamericano de Población - United States Agency for International Development: 236.
- Vargas Cullell, Jorge. 2005. *Del estancamiento económico al desarrollo acelerado*. San José, El Financiero.
- Volio, F. 2000. "Diez años de Sala Constitucional". San José, Proyecto Estado de la Nación: 50.
- Wilson, B. 1998. *Costa Rica: Politics, Economics, and Democracy*. Boulder, Lynne Rienner Publications.
- Wilson, B. 2004. "The Best Laid Schemes... Gang Aft A-Gley: Judicial Reform in Latin America-Evidence from Costa Rica". *Journal of Latin American Studies* 36 (3): 507-531.
- Wilson, B. y J. C. Rodríguez. 2004. *Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics*. Orlando: 35.
- Yashar, D. 1997. *Demanding Democracy*. Stanford, Stanford University Press.
- Young, A. 1994. "Lessons from the East Asian NICs: A Contrarian View". *European Economic Review*, 38: 964-973.
- Zoco, Edurne. 2006. "Legislators' Positions and Party System Competition in Central America". *Party Politics*: 12(2):257-280.

Zovatto, D. y S. Griner (eds.) 2004. *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Washington DC, Organización de Estados Americanos-IDEA Internacional.

IV. Estado de derecho

(Carlos Cordovez y Julio Jurado Fernández)

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. 2002. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta.
- Blanco Valdés, Roberto L. 1994. *El valor de la Constitución*. Madrid, Alianza.
- Brenes Esquivel, Ana Lorena y Víquez Cerdas, Cristina. 1988. “La doctrina de los actos propios en la jurisprudencia costarricense”. En Anarella Bertolini y Hubert Fernández (eds.), *La jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de derecho*. Tomo II. San José, EUNED, pp. 157 a 188.
- Chinchilla, Laura. 2002. “Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un poder judicial independiente de los otros poderes del Estado”. Programa Estado de la Nación. San José.
- Contraloría General de la República. *Memoria 2005*. San José, Contraloría General de la República.
- Díaz, Elías. 1984. *De la maldad estatal a la soberanía popular*. Madrid, Debate, 1ª edición.
- Echandi G., María Lourdes. “Fortalezas y debilidades del marco jurídico-institucional vigente en Costa Rica para el combate contra la corrupción”.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. 2004. *Curso de derecho administrativo I*. Madrid, Civitas Ediciones. 12ª edición.
- Garrorena Morales, Ángel. 1984. *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*. Madrid, Tecnos.
- Gimeno Sendra, Vicente y Gabrerí Llobregat, José. 1994. *Los procesos de amparo (ordinario, constitucional e internacional)*. Madrid, Colex.
- Jiménez V., Ivonne. 1999. Ponencia especializada. nro 6: “Una pluralidad de medios de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos”. Programa Estado de la Nación. Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia, San José.
- Jurado Fernández, Julio. 2003. *Jueces y Constitución en Costa Rica*. San José, Juricentro.
- Jurado Fernández, Julio. 2001. “El valor de la Constitución y el desarrollo constitucional costarricense”. *Revista de Historia*. Nro. 41: enero-junio 2000: 51-74.
- Kelsen, Hans. 1988. *Teoría general del derecho y del Estado*. México DF, Universidad Autónoma de México.
- Ortiz O., Eduardo. 1976. “Costa Rica: Estado social de derecho”. *Revista de Ciencias Jurídicas*. Nro. 29: mayo-agosto, pp. 23 a 157.
- Parejo Alfonso, L., Jiménez-Blanco, A. y Ortega Álvarez, L. 1998. *Manual de derecho administrativo*. Barcelona, Ariel. 5ª edición.
- Pastor, Santos. 1989. *Sistema jurídico y economía. Una introducción al análisis económico del derecho*. Madrid, Tecnos.

- Pérez Luño, Antonio E. 1993. *Los derechos fundamentales*. Madrid, Tecnos. 5ª edición.
- Programa Estado de la Nación. 2001. *Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2003)*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2005. *Undécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2004)*. San José, Editorama.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. *Informe nacional de desarrollo humano: Venciendo el temor, (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, Editorama.
- Ramírez Altamirano, Marina. 1998. *Manual de procedimientos legislativos*. San José, IJSA. 2ª edición.
- Rodríguez, Juan Carlos. 2002. “Sala Constitucional y equilibrio de poderes”. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- Saborio, Rodolfo. 2004. “La administración de justicia: balance de quince años”. Programa Estado de la Nación. *Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- Solana, Emilio. 2005. “Informe final: Administración de justicia”. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Undécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- Solana, Emilio. 2004. “Administración de justicia y seguridad ciudadana”. Programa Estado de la Nación. *Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- Vanegas, Luz Marina. 1996. “Igualdad ante la ley, justicia pronta y cumplida”. Programa Estado de la Nación. *Tercer Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- Vargas Cullell, Jorge y Rosero Bixby, Luis. 2004. “La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004”. San José, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Villarreal, Evelyn. 2005. “Situando la corrupción en Costa Rica en un debate más amplio. Programa Estado de la Nación”. *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación*. San José.

Legislación

- Ley de creación de la fiscalía penal de hacienda y la función pública número 8.221 del 8 de marzo de 2003.

- Ley orgánica de la procuraduría general de la república número 6.815 del 27 de setiembre de 1982.
- Ley reguladora de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo número 3.667 del 12 de marzo de 1966.
- Ley número 7.670 del 17 de abril de 1997.
- Ley de creación de la fiscalía penal de hacienda y la función pública número 8.221 del 8 de marzo de 2003.
- Ley orgánica de la procuraduría general de la república número 6.815 del 27 de setiembre de 1982.
- Código Procesal Contencioso Administrativo ley número 8.508 del 28 de abril de 2006.
- Ley de control interno número 8.292 del 18 de julio de 2002.
- Ley general de concesión de obras públicas con servicios públicos número 7.762 del 14 de abril de 1998.
- Ley de contratación administrativa número 7.494 del 2 de mayo de 1995.
- Ley de planificación urbana número 4.240 del 15 de noviembre de 1968.
- Ley orgánica del ambiente número 7.554 del 4 de octubre de 1995.
- Ley de biodiversidad número 7.788 del 30 de setiembre de 1998.
- Ley de la conservación de la vida silvestre número 7.317 del 30 de octubre de 1992.
- Ley de la autoridad reguladora de los servicios públicos número 7.593 del 9 de agosto de 1996.
- Código municipal, ley número 7.794 del 30 de abril de 1994.
- Ley de iniciativa popular número 8.491 del 9 de marzo de 2006.
- Ley de regulación sobre el referéndum número 8.492 del 9 de marzo de 2006.
- Ley orgánica de la contraloría general de la república número 6.227 del 2 de mayo de 1978.
- Ley orgánica del sistema nacional de radio y televisión cultural número 8.346 del 12 de febrero de 2003.
- Ley de imprenta número 32 del 12 de julio de 1902.
- Ley de la jurisdicción constitucional número 7.135 del 11 de octubre de 1989.
- Ley número 7.666 del 14 de abril de 1997.
- Estatuto del servicio civil, ley número 1.581 del 30 de mayo de 1953.
- Ley general de la administración pública número 6.227 del 2 de mayo de 1978.
- Ley de protección al ciudadano de exceso de requisitos y trámites administrativos número 8.220 del 4 de abril de 2002.
- Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor número 7.472 del 20 de diciembre de 1994.
- Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública número 8.422 del 6 de octubre de 2004.
- Ley de creación de la procuraduría de la ética pública número 8.242 del 9 de abril de 2002.
- Ley reguladora de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo número 3.667 del 12 de marzo de 1966.

- Ley de creación de la defensoría de los habitantes de la república número 7.319 del 17 de noviembre de 1992.
- Ley orgánica del ministerio público número 7.442 del 25 de octubre de 1991.
- Estatuto del servicio judicial, ley número 5.155 del 10 de enero de 1973.
- Ley de carrera judicial número 7.338 del 5 de mayo de 1993.
- Ley orgánica de poder judicial número 7.333 del 5 de mayo de 1993.
- Ley número 7.670 del 17 de abril de 1997.
- Ley de asociaciones número 218 del 8 de agosto de 1939.
- Ley de fundaciones número 5.338 del 28 de agosto de 1973.
- Ley de asociaciones cooperativas y creación del instituto de fomento cooperativo (INFOCOOP) número 4.179 del 22 de agosto de 1968.
- Ley de desarrollo de la comunidad número 3.859 del 7 de abril de 1967.
- Código de comercio, ley número 3.264 del 30 de abril de 1964.
- Código civil, ley número 63 del 28 de setiembre de 1887.
- Código procesal civil, ley número 7.130 del 16 de agosto de 1989.
- Ley de resolución alterna de conflictos y promoción de la paz social número 7.727 del 9 de diciembre de 1997.
- Constitución Española*. 1993. Edición preparada por Luis López Guerra. Madrid, Tecnos, 6ª edición.

V. Gestión pública

(Fernando Straface y Jorge Vargas Cullell)

- Ackerman, B. 2000. "The New Separation of Powers". *Harvard Law Review*, 113: 634-727.
- Adsera, A. y C. Boix. 2002. "Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness". *International Organization* 56(2): 229-262.
- Agosín, M. 2002. *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: Evolución y perspectivas de largo plazo*. Serie de estudios económicos y sectoriales. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agosín y Machado. 2005. *Recaudar para crecer*. Washington DC, BID.
- Alfaro, R. 2004. "Instituciones estatales en Costa Rica: Un balance del período 1990-2003". San José, Programa Estado de la Nación: 54.
- Alonso, E. 2005. "Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos". San José, Programa Estado de la Nación: 252.
- Angulo, J. 2004. "Principales cambios en el sector financiero costarricense: 1985-2003". San José, Programa Estado de la Nación.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1953. Ley 1.581 Estatuto de Servicio Civil. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1970. Ley 4.565 de Carrera docente. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1978. Ley 6.227 General de Administración Pública. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1982. Ley 6.821 de Creación de la Autoridad Presupuestaria. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1994. Ley 7.494 de Contratación administrativa. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1994. Ley 7.509 de Impuesto sobre bienes inmuebles. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1994. Ley 7.558 Orgánica del Banco Central. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1996. Ley 7.593 de creación de la Autoridad reguladora de los servicios públicos. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2000. Ley 8.003 de reforma al artículo 11 de la Constitución Política. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2001. Ley 8.106 de reforma al artículo 170 de la Constitución Política. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2002. Ley 8.131 General de administración financiera y

- presupuestos públicos. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2002. Ley 8.220 de protección al ciudadano de exceso de requisitos y trámites administrativos. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2003. Ley 8.343 de Contingencia Fiscal. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2005. Ley 8.454 de Certificados, firmas digitales y documentos electrónicos. San José, Sistema Constarricense de Información Jurídica.
- Asociación de Caminos y Carreteras de Costa Rica. 2005. *Plan Nacional Vial*. San José, Asociación de Caminos y Carreteras de Costa Rica: 80.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Anexo 1: Evaluaciones de gobernabilidad democrática: marco conceptual y metodológico*. Washington DC, BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Documento de Diálogo de Políticas*, Washington DC.
- Barrantes, M. 2002. “El estado de las aguas continentales en Costa Rica: superficial y subterránea”. San José, Programa Estado de la Nación.
- Benavides, T. 2002. “Libertad de prensa y de expresión y el derecho a la información en Costa Rica en el año 2001”. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bertsch, F. 2004. “El recurso suelo en Costa Rica”. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bonifacio, J. A. y G. Falivene 2002. “Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México y Perú” (Informe resumido). S.L., BID-CLAD.
- Castro, M. Eugenia. 2005. *Programa de ejecución del pilar externo del Plan de Acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo*. PRODEV.
- Centro Nacional de Alta Tecnología. 2006. *Estrategia Siglo XXI: Un plan de medio siglo para la ciencia y la tecnología en Costa Rica*. San José, CENAT.
- Chong, A. y F. López-de-Silanes. 2005. “The Truth About Privatization in Latin America”. En A. Chong y F. López-de-Silanes (eds.), *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Washington DC, Banco Mundial-Banco Interamericano de Desarrollo, Stanford University Press: 1-66.
- Colegio de Abogados de Costa Rica. 2003. “Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial”. San José, Colegio de Abogados de Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1996. *Quince años de desempeño económico: América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2001. *Centroamérica: Reforma económica y gestión pública*. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2004. Social Panorama of Latin America 2004 Briefing Paper. Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2004. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2003*. Santiago de Chile, CEPAL: 72.

- Contraloría General de la República. 2005. *Memoria anual 2004*. San José, Contraloría General de la República.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 2005. *Informe de labores 2005*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Domingo, P. y R. Sieder, (eds.) 2001. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres, Institute of Latin American Studies.
- Donato, C. 2006. “La situación de la contratación administrativa en Costa Rica”. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fallas, H. 1984. *Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos veinte años*. San José, Nueva Década.
- Ferreira de Mendonça, H. 2005. “La independencia de los gobiernos centrales y su relación con la inflación”. *Revista de la CEPAL* 87 (diciembre): 171-189.
- Fonseca, L. 1997. *Apuntes sobre regulación de los servicios públicos*. San José, Autoridad reguladora de los servicios públicos.
- FUPROVI. 2004. “Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003”. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gómez Fernández, A. y Quirós Álvarez. 2005. Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario.
- González, C. y V. H. Céspedes. 1995. “Costa Rica”. En S. Rottenberg (ed.), *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay*. Nueva York, Oxford University Press.
- Gutiérrez Saxe, M. 2004. “La deuda pública costarricense en diez años de Informes sobre el Estado de la Nación y algunos antecedentes”. San José, Programa Estado de la Nación: 33.
- Gwartney, James y Robert Lawson. 2005. *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*, Vancouver. The Fraser Institute. www.freetheworld.com
- Hammergren, L. 1998. *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: The Peruvian Case in Comparative Perspective*. Boulder, Westview Press.
- Hess, C. 2006. “Retomar la agenda digital”. *La Nación*. San José.
- Iaes, G. y W. Hofmeister. 2005. *Evaluación de Sistemas Educativos: Costa Rica*. Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas-Fundación Konrad Adenauer.
- Jurado, J. 2003. “Peligroso rediseño del sistema constitucional”. *La Nación*. San José: 15.
- LANAMME-UCR 2003. “La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002”. San José, Programa Estado de la Nación: 60.
- LANAMME-UCR. 2005. “La infraestructura: base para el desarrollo económico y social”. San José, Programa Estado de la Nación: 60.
- Lee, G. 2005. “El régimen de mérito en Costa Rica”. Foro iberoamericano “Revitalización de la administración pública: Estrategias para la implantación de la Carta iberoamericana de la función pública”. México DF, CLAD.

- Lehoucq, F. 2005. *Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica*. México DF, de próxima publicación.
- Longo, F. 2005. *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo: 1-42.
- Mainwaring, S. y C. Welna, (eds.) 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization. Nueva York, Oxford University Press.
- Martner, R. y V. Tromben. 2004. *Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin American Countries*. Santiago, ILPES-CEPAL: 1-41.
- Mesa-Lago, C. 2000. *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba, and Costa Rica*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología. 2006. *Ministerio de Ciencia y Tecnología: memoria 2002-2006*. San José, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Monge, G. 2005. "La rendición de cuentas intraestatal en los sistemas democráticos". San José, Manuscrito en borrador.
- Moreno, E., B. Crisp, et al. 2003. "The Accountability Deficit in Latin America". En S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press: 79-133.
- O'Donnell, G. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press: 34-54.
- Organización Internacional del Trabajo. 2002. *Observación individual sobre el Convenio nro. 98, Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Costa Rica*. Ginebra, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. 2004. *Observación individual sobre el Convenio nro. 98, Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Costa Rica*. Ginebra, OIT.
- Payne, M. e I. Carlsson. 2002. *Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pérez, M. 2005. *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2005: Una comparación de ocho países*. Managua, Fundar: 83.
- Poder Ejecutivo. 2001. "Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública". San José: 41.
- Programa Estado de la Nación. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2001. *Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2000)*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2002. *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001)*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2002)*. San José, Imprenta Lil.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Editorama.

- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2003)*. San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación. 2005. *Primer Informe sobre el Estado de la Educación*. San José, Consejo Nacional de Rectores.
- Programa Estado de la Nación. 2005. *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2004)*. San José, Editorama.
- República de Costa Rica. 1949. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Reynolds, J. y J. Fraile. 2002. "Presente y futuro de las aguas subterráneas del Valle Central". En J. Reynolds (ed.), *Manejo integrado de aguas subterráneas: un reto al futuro*. San José, Universidad Estatal a Distancia.
- Rodríguez, J. C. 2003. "Sala Constitucional y equilibrio de poderes". San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, P. 2000. *Desarrollo y regulación de los servicios públicos en Costa Rica*. San José, Autoridad reguladora de los servicios públicos.
- Rojas, I. 2006. *Gobierno digital en la agenda del 2006*. El Financiero. San José.
- Rosales, J. 2005. "Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público 2003-2004". San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2006. "Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005 (primer avance de investigación)". San José, Programa Estado de la Nación.
- Saborío, R. 2001. "Proyecto de ley orgánica de la administración pública". San José, Centro de Estudios Superiores de Derecho Público (CESDEPU): 41.
- Saborío, R. 2004. "Administración de la justicia: balance de quince años". San José, Programa Estado de la Nación: 41.
- Sasso, R. 2006. "Transparencia inducida". *La Nación*. San José.
- Shack, Nelson. Evaluación sobre la Gestión Financiera Pública en Costa Rica.
- Sojo, A. 1984. *Estado empresario y lucha política*. San José, EDUCA.
- The Economist Intelligence Unit. 2002. *Country Finance: Central America*. Nueva York, The Economist Intelligence Unit: 93.
- The Economist Intelligence Unit. 2005. *Country Commerce Report: Costa Rica, Nicaragua, Panama*. Nueva York, The Economist Intelligence Unit: 122.
- Trejos, J. D. 1985. *Costa Rica: Economic Crisis and Public Policy, 1978-1984*. Miami, Latin American and Caribbean Center, Florida International University: 43.
- Trejos, J. D. 2004. "Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa". San José, Programa Estado de la Nación: 42.
- Trejos, J. D. 2005. "La equidad en el gasto social". San José, Programa Estado de la Nación: 42.
- Tsebelis, G. 2000. "Veto Players and Institutional Analysis". *Governance* 13(4): 441-474.
- Urcuyo, C. 2003. *Reforma política y gobernabilidad*. San José, Juricentro.

- Villarreal, E. 2004. “Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa”. San José, Programa Estado de la Nación: 67.
- Villarreal, E., L. A. Cordero, et al. 2003. “Informe transparencia presupuestaria Costa Rica”. San José, Programa Estado de la Nación-Fundación Arias para la paz y el progreso humano-Posgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica: 24.
- Villarreal, A. 2005. *Situación actual comparada de las relaciones laborales en el sector público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá)*. Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

VI. Instituciones de mercado

(Miguel Gutiérrez Saxe y Mercedes Mateo Díaz)

- Angulo, J. 2006. "Valoración de la contribución del Sector Financiero Costarricense al Crecimiento Económico". Ponencia elaborada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación (inédito).
- _____. 2005. "PYMES y banca de desarrollo". Ponencia elaborada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Antillón, Alvar, Franklig Chang, Rodrigo Gómez, Gabriel Macaya, Guido Villalta. 2005. Informe final de carácter general no vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. San José.
- Ayala E., José. 1999. *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2006. En <http://www.bccr.fi.cr>
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Evaluación de la gobernabilidad democrática: República del Perú*. Perú. Versión preliminar.
- _____. 2002. "Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina", en *Infraestructura regional*. Washington DC, BID.
- _____. 1988. "Apéndice Estadístico sobre Ciencia y Tecnología". En *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1988. Washington DC, BID.
- Banco Mundial. 2006a. En <http://www.worldbank.org>
- _____. 2006b *Starting a Business: Costa Rica*. Grupo del Banco Mundial. En <http://www.worldbank.org>
- _____. 2006c. *Costa Rica: El gasto social y la pobreza*. Unidad Sectorial de Desarrollo Humano. Departamento de América Central. Región de América Latina y el Caribe. En <http://www.worldbank.org>
- _____. 2005a. *Doing Business: Property Titling Costa Rica*. Grupo del Banco Mundial. En <http://www.worldbank.org>
- _____. 2005b. *Country Innovation Brief: Costa Rica*. Office of the Chief Economist for Latin American and the Caribbean.
- _____. 1988. *El deterioro de los caminos en los países en vías de desarrollo: causas y soluciones*. Washington DC, Banco Mundial.
- Barboza, M. 1998. "La infraestructura en Costa Rica". Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Barth, James, Thomas Hall, Joel Kurtzman, Shang-Jin Wel y Glenn Yago. 2006. *The Opacity Index 2001 Price Waterhouse Coopers*. En <http://www.pwc.com>
- Bolsa Nacional de Valores. 2006. *Boletín Anual: 2005*. En <http://www.bnv.co.cr>

- Borge, C. 1999. "Etnografía de la calidad de la democracia en Costa Rica". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. 2001. *El clima para los negocios en Centroamérica: ¿Cómo mejorarlo?* Editado por Alberto Trejos y Arturo Condo. Alajuela, INCAE-CLADS, 1ª edición.
- Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). 2006. En <http://www.cinde.org>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1992. *Caminos: Un enfoque para la gestión y conservación de redes viales*. México DF, CEPAL.
- Contraloría General de la República. 2002. "El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto" en *Libro blanco de los ingresos tributarios*. San José.
- Cornick, Jorge. 1998. *La reforma del sistema tributario en Costa Rica 1994-1997*. San José, Eureka Comunicación, 1ª edición.
- Chaves, Jorge Arturo. 1999. *De la utopía a la política económica: para una ética de las políticas económicas*. Salamanca, Editorial San Esteban, 1ª edición.
- Dirección de Apoyo al Consumidor, "¿Qué es la Comisión Nacional del Consumidor?", en <http://www.consumo.go.cr/consumidor/cnc/QueEsCNC.html>, fecha de acceso 8 de diciembre del 2006.
- Dirección General de Estadística y Censos (DGEC). 1988. *Encuesta de Ingresos y Gastos*. San José, DGEC.
- Echandi, M. 2005. "Evolución del marco jurídico e institucional para combatir la corrupción. 1985-2005". Ponencia elaborada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. "Libre competencia, libertad de empresa y derechos económicos del consumidor en la jurisprudencia de la Sala Constitucional" en Eduardo Lizano y Grettel López (eds.), *Ordenamiento jurídico y libertades económicas*. Academia de Centroamérica. San José.
- Fallas, Elena et al., 2005. *Constitución Política de la República de Costa Rica (anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional)*. Editorial Investigaciones Jurídicas. San José.
- Foro Económico Mundial. Varios años (2002-2005). *The Global Competitiveness Report (GCR)*. Geneva, Switzerland.
- Foro Económico Mundial. 2006. En <http://www.weforum.org>
- Fundación Heritage. 2006. *Índice de libertad económica: Costa Rica*. pp. 229-231. Disponible en <http://www.heritage.org>.
- García Viñuela, Enrique. 1999. *Teoría del gasto público*. Madrid, Minerva Ediciones, 1ª edición.
- Gómez, Gloriana. 2006. "Proteja su inversión inmobiliaria" en *La Nación*, 17 de febrero de 2006, San José.
- González, Manuel. 2005. *Resultados de la política comercial 2005 y perspectivas para el 2006*. San José, Ministerio de Comercio Exterior.

- Guardia, J. 2004. "Introducción a la jurisprudencia constitucional". En Eduardo Lizano y Grettel López (eds.), *Ordenamiento jurídico y libertades económicas*. Academia de Centroamérica. San José.
- Gutiérrez, Miguel. 2004. "La deuda pública costarricense en diez años de Informes sobre el Estado de la Nación y algunos antecedentes". San José. En <http://www.estadonacion.or.cr/Info2004/Paginas/ponencias.html>
- Gwartney, J.; Lawson, R. 2005. *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*. Vancouver: The Fraser Institute. Disponible en <http://www.freetheworld.com>
- Hess, H. 2004b. "Las finanzas públicas y el financiamiento de la educación". Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- INEC. 2005a. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San José, INEC.
- _____. b. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos*. San José, INEC.
- Jiménez, Ronulfo. 1998. *Estabilidad y desarrollo en Costa Rica: Las reformas pendientes*. Academia de Centroamérica. San José.
- Jiménez, Ronulfo. 2001. *La mejora regulatoria en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José.
- Jiménez Porras, Gerardo y Daniel Villalobos Céspedes (comps.) 2000. *Costa Rica en el mundo: Los próximos cincuenta años*. Heredia, Editorial Fundación-UNA (EFUNA), 1ª edición.
- Lizano, Eduardo y López, Grettel. 2004. *Ordenamiento jurídico y libertades económicas*. Academia de Centroamérica. San José.
- Lizano, Eduardo y López, Grettel. 2005. *La economía costarricense y la evolución del sistema financiero en el 2004*. Academia de Centroamérica. San José.
- La Nación. 2005. "Captura de banda los alertó. Dueños de seis fincas denuncian fraudes" en *La Nación*, 2 de noviembre de 2005, San José.
- _____. 2005. "Controles son insuficientes frente a abusos. Fraudes de notarios resultan imparables" en *La Nación*, 30 de enero de 2005, San José.
- Ministerio de Comercio (COMEX). 2006. En <http://www.comex.go.cr>
- Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC). 2006. *Memoria institucional (2005)*. San José. En <http://www.meic.go.cr>
- _____. 2005. *Memoria institucional (2004)*. San José, MEIC.
- Ministerio de Hacienda (MH). 2006. *Gastos del gobierno central, 2004*. Secretaría Técnica de la Auditoría Presupuestaria. Unidad de análisis y seguimiento fiscal. En <http://www.hacienda.go.cr>
- Miranda Gutiérrez, G. et al. 2004. "Bienestar del mayor número: ¿Culminación de un proceso o un tiempo crucial?". En Miranda Gutiérrez, G. et al. *La construcción del seguridad social*. UNED, San José.
- Murillo, Carlos. 2005. "Comercio y ambiente: Retos para la competitividad". Ponencia preparada para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe nacional de Desarrollo Humano 2005. Editorama. San José.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2005a. *Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos*. Editor: Eduardo Alonso. San José.
- _____. 2005b. *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- _____. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- _____. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- _____. 2002. *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroad. Aid, Trade and Security in an Unequal World*. Nueva York, Oxford University Press. Publicado para el PNUD.
- _____. 2001. *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*. Nueva York. Oxford University Press. Publicado para el PNUD.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2001. "Informe de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica". San José, Proyecto Estado de la Nación, 1ª edición.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Proyecto Estado de la Región-Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estrategia Siglo XXI. 2006a. *Estrategia Siglo XXI: Conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica, Vol. I*. Compiladores: Gabriel Macaya Trejos, Alejandro Cruz Molina. San José, Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la cooperación, 1ª edición.
- _____. 2006b. *Visión de la ciencia y la tecnología en Costa Rica: una construcción colectiva, Vol. II*. Compiladores: Gabriel Macaya Trejos, Alejandro Cruz Molina. San José, Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la cooperación, 1ª edición.
- _____. 2006c. *La ciencia y la tecnología en Costa Rica: aportes para su diagnóstico, Vol. III*. Compiladores: Gabriel Macaya Trejos, Alejandro Cruz Molina. San José, Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la cooperación, 1ª edición.
- Rivera, Eugenio y Schatan, Claudia. 2005. *Los mercados en el Istmo centroamericano: ¿Qué ha pasado con la competencia?* Serie estudios y perspectivas 41. CEPAL. México.
- Rodríguez Cordero, Juan Carlos; Sibaja Morales, Dagoberto. 2001. *Contratos privados registrales*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas.

- Saborío Valverde, Rodolfo. 2006. "Cambios en compras públicas". En *La Nación*, 5 de mayo de 2006, p. 39a.
- Sáenz Alfaro, Marianela. 1996. "La responsabilidad del Estado por la actividad registral". Tesis de licenciatura en Derecho. San José, Universidad de Costa Rica.
- Sauma, Pablo. 2005. "Pobreza, desigualdad del ingreso y pobreza". Ponencia elaborada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Silva, R. 2001. "Infraestructura de transporte". Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Segura, Olman. 2000. "Sustainable Systems of innovations: The Forest Sector in Central America". Dinamarca. Trabajos de investigación SUDESCA nro. 24, Universidad Aalborg.
- Superintendencia General de Valores (SUGEVAL). 2005. *Memoria Institucional, 2004*. San José. En <http://www.sugeval.fi.cr>
- Trejos, Juan Diego. 2005. "La equidad del gasto público social". Ponencia elaborada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ulett, Lizbeth. 2006a. "Baja competitividad de país en tecnologías de información". En *La Nación*, 5 de mayo de 2006, p. 24a.
- _____. 2006b. "Calificación apunta hacia mejoras en educación y políticas de Gobierno". *La Nación*, 5 de mayo de 2006.
- Vega, Patricia. 2005. "Fraude con propiedades. El problema medular son las actuaciones irregulares de algunos notarios". *La Nación*, 10 de noviembre de 2005, San José.

VII. Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática

(Fabrice Lehoucq)

- Acemoglu, D., Johnson, S y J. A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Exploration". *American Economic Review*, 91: 1369-1401.
- Ackerman, B. 2000. "The New Separation of Powers". *Harvard Law Review*, 113: 634-727.
- ANC (Asamblea Nacional Constituyente). 1953-7. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente*, III volúmenes. San José, Imprenta Nacional.
- Arce, G. 2002. "Hamilton en Centroamérica: El problema de reparto de curules en Costa Rica". Tesis de maestría inédita, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF.
- _____. 2004. "Economía electoral en Costa Rica". Documento nro. 11, Academia de Centroamérica, San José.
- Arias Ramírez, B. 2001. *Reformas Constitucionales*. San José, Investigaciones Jurídicas.
- Arroyo Flores, M. 2004. "Evolución del problema fiscal en Costa Rica". En D. Osterlof (ed.), *Política fiscal para el desarrollo*. San José, Fundación Friedrich Ebert y CEDAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*. Cambridge, MA y Washington DC, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard y BID.
- Banco Mundial. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington DC, Banco Mundial.
- Bertelsmann Stiftung. 2005. "Costa Rica", *Bertelsmann's Transformation Index 2005*.
- Bertelsmann Stiftung. (ed.) 2006. *Bertelsmann's Transformation Index 2006: Political Management in International Comparison 2006*. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Barker, R. S. 1986. "Constitutional Adjudication in Costa Rica: A Latin American Model". *The University of Miami Inter-American Law Review*, 17: 249-74.
- _____. 1991. "Taking Constitutionalism Seriously: Costa Rica's Sala Cuarta". *Florida Journal of International Law*, 6: 349-97.
- _____. 2000. "Judicial Review in Costa Rica: Evolution and Recent Developments". *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, 7: 267-90.
- Bowman, K. 2003. *Militarization, Democracy and Development: The Perils of Praetorianism in Latin America*. University Park, PA, Penn State University Press.
- _____. Lehoucq, F. y J. Mahoney. 2006. "Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America". *Comparative Political Studies*, 38: 939-70.
- Carey, J. M. 1996. *Term Limits and Legislative Representation*. Nueva York, Cambridge University Press.
- _____. 1997. "Strong Candidates for a Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica". En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press.

- Casas-Zamora, K. 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. ECPR Press.
- _____ y O. Briceño Fallas. 1991. “¿Democracia representativa en Costa Rica?: Análisis del sistema de elección de diputados en Costa Rica y sus perspectivas de cambio”. Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Céspedes, V. H. 1998. “Crecimiento y condiciones sociales”. En R. Jiménez (ed.), *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- Clark, M. A. 1995. “Nontraditional Export Promotion in Costa Rica: Sustaining Export-Led Growth”. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 37: 181-223.
- _____. 1997. “Transnational Alliances and Development Policy: Nontraditional Export Promotion in Costa Rica”. *Latin American Research Review*, 32: 71-97.
- _____. 2001. *Gradual Economic Reform in Latin America: The Costa Rican Experience*. Albany, NY, State University of New York Press.
- Costa Rica. 1999. *Constitución Política de la República de Costa Rica: anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional, vol. I*. Editada por M. Ramírez A y E. Fallas Vega. San José, Investigaciones Jurídicas.
- Delgado, F. 2000. *La política monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central*. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Echandi, R. 1998. “Deterioro de la infraestructura del sector transportes: implicaciones y soluciones”. En R. Jiménez (ed.), *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- Economist. 2006. “The Latinobarómetro Poll: The Democracy Dividend”. *The Economist* (7 de diciembre).
- Edelman, M. 1999. *Peasants Against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford, Stanford University Press.
- Fernández González, O. 1991. “Costa Rica: Una bipolaridad partidaria hoy apenas cuestionada”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*: 17.
- Franco, E. y C. Sojo. 1991. *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José, FLACSO.
- Fundación Bertelsmann (ed.) 2005. *Bertelsmann Transformation Index 2003: Political Management in International Comparison*. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Gamboa, E. M. (ed.) 1962. *Los vetos del Presidente Echandi, sus razones y justificación, 1958-1962*. San José, Imprenta Nacional, 1962.
- González Vega, C. 1984. “Fear of Adjusting: The Social Costs of Economic Policies in Costa Rica in the 1970s”. En Donald E. Schulz y Douglas H. Graham (eds.), *Revolution and Counterrevolution in Central America and the Caribbean*. Boulder, Westview.
- _____ y V. Céspedes. 1993. “Costa Rica”. En Simon Rottenberg (ed.), *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay*. Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial.

- Gudmundson, L. 1986. *Costa Rica Before Coffee: Society and Economy and the Eve of the Export Boom*. Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- Gutiérrez, C. J. 1979. *El funcionamiento del sistema jurídico*. San José, Juricentro.
- Gutiérrez-Saxe, M. 2003. “La deuda pública costarricense en diez años de informes sobre el Estado de la Nación y algunos antecedentes”, ms. inédito, San José, Programa Estado de la Nación.
- Hernández Naranjo, G. 1998. “El sistema de partidos en Costa Rica, 1982-1994: Análisis sobre el bipartidismo”. Tesis de maestría inédita, Programa Centroamericano de Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Hoffman, B. 2004. *The Politics of the Internet in Third World Development: Challenges in Contrasting Regimes with Case Studies of Costa Rica and Cuba*. Nueva York y Londres, Routledge.
- Hughes, S. W. y K. J. Mijeski 1973. “Legislative-Executive Policy-Making: The Cases of Chile and Costa Rica”. *Sage Research Papers in the Social Sciences*. Beverly Hills y Londres, Sage Publications.
- Jiménez Castro, W. 1986. *Génesis del gobierno de Costa Rica, 1821-1981*, 2 vols. San José, Alma Máter.
- Jiménez R., R. 2000. “El proceso de la aprobación de la ley de protección al trabajador”. En R. Jiménez R. (ed.), *Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica*, San José, Academia de Centroamérica.
- Kaufmann, D., A. Kraay, y M. Mastruzzi. 2003. “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”, World Bank Policy Research Working Paper 3106.
- Keefer, P. 2004. “What Does the Political Economy of Development Tell Us About Economic Development—and Vice Versa?”. *Annual Review of Political Science*, 7: 247-72.
- Lehoucq, F. 1991. “Class Conflict, Political Crisis, and the Breakdown of Democratic Practices in Costa Rica: Reassessing the Origins of the 1948 Civil War”. *Journal of Latin American Studies*, 23: 37-60.
- _____. 1992. “The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective”. Unpub. Ph.D. Dissertation, Universidad Duke.
- _____. 1996. “The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica”. *Journal of Latin American Studies*, 26: 329-55.
- _____. 1997. *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica, 1948-1998*. San José, Porvenir.
- _____. 1998. *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. San José, EUNA.
- _____. 2000. “Institutionalizing Democracy: Constraint and Ambition in the Politics of Electoral Reform”. *Comparative Politics*, 32: 459-77.
- _____. 2002. “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”. *International Political Science Review*, 23: 29-46.

- _____. 2004. "Costa Rica: Modifying Majoritarianism with a 40 Percent Threshold". En Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*. Londres, Palgrave Macmillan.
- _____. 2005. "Costa Rica: Paradise in Doubt". *Journal of Democracy*, 16: 140-54.
- _____. e I. Molina. 2002. *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Lizano, E. 1997. *Deuda interna: Documentos, notas, y comentarios*. San José, Academia de Centroamérica.
- _____. 1999. *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1994*. San José, Academia de Centroamérica.
- _____ y N. Zúñiga. 1999. "Evolución de la economía de Costa Rica durante el período 1983-1998: Ni tan bien, ni tan mal". Documento nro. 2, San José, Academia de Centroamérica (septiembre).
- _____ y G. López (eds.) 2006. *Régimen cambiario en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica.
- Lora, E. 2001. "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It?". Documento de trabajo nro. 466 del Departamento de Investigación, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (diciembre).
- Luna, J. P. y E. Zechmeister. 2005. "Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries". *Comparative Political Studies*, 38: 388-416.
- Maddison, A. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. París, OCDE.
- Mahoney, J. 2003. "Long-Run Development and the Legacy of Spanish Colonialism in Latin America". *American Journal of Sociology*, 109: 50-106.
- Martínez, J. 1999. "Poder y alternativas: las agendas internacionales en las reformas del sector salud en Costa Rica, 1988-1998". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 25: 159-82.
- Martínez Franzoni, J. 2004. "Participación ciudadana y pacto fiscal: El papel de la Tercera República". En D. Osterlof (ed.), *Política fiscal para el desarrollo*. San José, Fundación Friedrich Ebert y CEDAL.
- _____ y C. Mesa-Lago. 2003. *Las reformas inconclusas: Pensiones y salud en Costa Rica*. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- McGuire, J. W. 2006. "Politics, Policy, and Mortality Decline in Costa Rica". Trabajo inédito, Departamento de Gobierno, Universidad Wesleyan, Middletown, Connecticut.
- Meléndez, D. y M. Meza Ramírez. 1993. *Codesa: Origen y consecuencias*. San José, Litografía e Imprenta Lil.
- Mesa-Lago, C. 1998. *La reforma de pensiones en Costa Rica*. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- _____. 2000. *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance in Chile, Cuba, and Costa Rica*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- Monge, R. 2000. "La economía política de un intento fallido de reforma en telecomunicaciones". En Ronulfo Jiménez (ed.), *Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica.
- Monge González, R y C. González Vega. 1995. *Economía política, proteccionismo y apertura en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Murillo Víquez, J. 1994. *La Sala Constitucional: Una revolución político-jurídica en Costa Rica*. San José, Guayacán.
- _____. 1995. *La Defensoría de los Habitantes de la República: Institución para la defensa de los intereses y derechos fundamentales*. San José, Guayacán.
- Obregón, C. 2000. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo de Costa Rica*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, X Aniversario*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2001. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Przeworski, A. et al. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1960-1990*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Ramírez Altamirano, M. 1994. *Manual de procedimientos legislativos*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Raventós, C. 1995. "Construcciones y especulaciones en torno al 'descalabro financiero' del Banco-Anglo Costarricense". *Revista de Ciencias Sociales*, 68: 41-54.
- _____. 2005. "Las fallas del Estado de derecho: corrupción y baja calidad de la democracia en Costa Rica". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2: 45-70.
- Raventós Vorst, C., Fournier Facio, M., Ramírez Moreira, O., Gutiérrez Espeleta, A. L., et al. 2005. *El abstencionismo en Costa Rica: ¿Quiénes y por qué no votan los ciudadanos en las elecciones nacionales*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez, J. C. 2002a. "Sala Constitucional y equilibrio de poderes". Ponencia, Programa Estado de la Nación, San José.
- _____. 2002b. *Entre curules y estrados: la consulta preceptiva de las reformas constitucionales en Costa Rica*. San José, Investigaciones Jurídicas.
- Rodríguez-Clare, A., M. Sáenz, y A. Trejos. 2002. "Economic Growth in Costa Rica, 1950-2000". Ms inédito.
- Rovira Mas, J. 1987. *Costa Rica en los años ochenta*. San José, Porvenir.

- _____. 1988. *Estado y política económica en Costa Rica, 1948-70*. San José, Porvenir.
- _____. 2001. “¿Se debilita el bipartidismo?”. En Rovira Mas (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, F. 2003. “Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change”. Tesis de doctorado inédita, Universidad de Oxford.
- Samuels, D. J. y M. S. Shugart. 2004. “Presidentialism, Elections, and Representation”. *Journal of Theoretical Politics*, 15: 33-60.
- Schultz, J. 2003. *Präsidentielle Demokratien in Lateinamerika: Eine Untersuchung der präsidentiellen Regierungssysteme von Costa Rica und Venezuela*. Norderstedt, Germany, Books on Demand.
- Seligson, M.A. 2002. “Trouble in Paradise? The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999”. *Latin American Research Review*, 37: 160-85.
- Shugart, M. S. y J. M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Solana, L. F. 2004. Interview with Chief Magistrate, Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice, San José, Costa Rica (8 de noviembre).
- Spiller, P. T. y M. Tommasi. 2003. “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19: 281-306.
- _____. 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Spiller, P. T., E. Stein, y M. Tommasi. 2003. “Political Institutions, Policymaking Processes, Policy Outcomes: An Inter-temporal Transactions Framework”. Mimeo, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. En <http://www.iadb.org/res/politicalinstitutions>.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora, et al. 2005. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington DC y Cambridge, MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard y BID.
- Taylor, M. 1992. “Formal versus Informal Incentive Structures and Legislative Behavior: Evidence from Costa Rica”. *Journal of Politics*, 54: 1055-73.
- Taylor-Robinson, M. 2002. “The Effect of Party Candidate Selection Procedures and National Electoral Rules on the President’s Ability to Achieve His Legislative Agenda: The Case of Costa Rica”. Trabajo presentado en la Conferencia sobre Partidos y Elecciones en Nuevas Democracias, Universidad de North Texas, Dallas-Fort Worth (abril 12-13).
- Tommasi, M. 2006. “The Institutional Foundations of Public Policy”. *Economía*, 6: 1-36.
- Urcuyo, C. F. 2003. *Reforma política y gobernabilidad*. San José, Juricentro.
- Vargas Cullell, J. 2006a. “Del estancamiento económico al desarrollo acelerado”. En Yanancy Noguera Calderón (comp.), *Tribuna Pública: Una visión de Costa Rica para los próximos diez años*. San José, El Financiero.

- _____. 2006b. “La volatilidad de las preferencias electorales en el proceso electoral del 2005-2006”. Ponencia, Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José.
- _____ y Rosero Bixby, L. 2005. *La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004*. San José, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Vargas Madrigal, T. 1995. “¿Qué queremos, y qué no, del Estado?”. *Revista Parlamentaria*, 3: 53-70.
- _____. 1997. “Reforma fiscal: Políticas e instituciones”. En R. Jiménez (ed.), *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes*. San José, Academia de Costa Rica.
- Wilkie, J. W. 1974. “Recentralization: The Budgetary Dilemma in the Economic Development of Mexico, Bolivia, and Costa Rica”. En James W. Wilkie (ed.), *Statistics and National Policy*. Los Angeles, UCLA Latin American Center Publication.
- Wilson, B. M. 1994. “When Social Democrats Choose Neoliberal Economic Policies: The Case of Costa Rica”. *Comparative Politics*, 26: 149-68.
- _____. 1998. *Costa Rica: Politics, Economics and Democracy*. Boulder, Lynne Rienner.
- _____, J.C. Rodríguez, y R. Handberg. 2004. “The Best Schemes... Gang Aft A-Gley: Judicial Reform in Latin America – Evidence from Costa Rica”. *Journal of Latin American Studies*, 36: 507-531.
- Wilson, B. M. y J.C. Rodríguez. 2006. “Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics”. *Comparative Political Studies*, 39: 325-51.
- Winson, A. 1989. *Coffee and Democracy in Modern Costa Rica*. Nueva York, St. Martin's Press.
- Zoco, E. 2007. “Legislators' Positions and Party System Competition in Central America: A Comparative Analysis”. *Party Politics*, 12: 257-80.

VIII. Conclusiones generales: Costa Rica en perspectiva comparada

(Jorge Vargas Cullell)

- Angell, A. 2005. "Democratic Governability in Chile". Documento presentado a la conferencia "Democratic Governability in Latin America" celebrada en el Hellen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- De Gregorio, J. 2005. "Economic Growth in Latin America: From the Failure of the 20th Century to the Hopes of the 21st". Documento presentado a la conferencia "Democratic Governability in Latin America" celebrada en el Hellen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, St. 2004. "Institutions and Growth in East Asia". *Studies in Comparative International Development*, 38 (4), 53-81.
- Katzenstein, P. 1985. *Small States in World Markets*. Ithaca, Cornell University Press.
- Mesa-Lago, C. 2000. *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba, and Costa Rica*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Neff, D. 1995. "Massive Aid to Israel". *Middle East International*, 505: 12-19.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik, D. 1995. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich". *Economic Policy*, 20.
- Rostow, W.W. 1997. "Lessons of the Plan: Looking Forward to the Next Century". *Foreign Affairs*, 76(3): 205-208.
- Rueschemeyer, D., E. Huber, y J. Stephens. 1991. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stiglitz, J. (ed.) 1998. *Rethinking the East Asian Miracle*. Nueva York: Oxford University Press.
- Young, A. 1994. "Lessons from the East Asian NICS: A Contrarian View". *European Economic Review*, 38: 964-973.

Anexo: Marco conceptual y metodológico

(José Antonio Alonso, Pablo Alonso, Rafael de la Cruz, Mark Payne y Fernando Straface)

- Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*, 91 (diciembre): 1369-401.
- Adcock, Robert y David Collier. 2001. "Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research". *American Political Science Review*.
- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown & Co.
- Alonso, P. 2005. "Multi-Polarity and Institutional Development: A Cross-National Analysis". Trabajo presentado en la Conferencia Anual de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA) 2005. París, 27-29 de octubre.
- Angkinand, A. P. 2003. "Measures of the Rule of Law and Corruption". *Global Political Economy Data Conference*.
- Arnt, C y C. Oman. 2006. *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. *Estrategia de modernización del Estado*. Washington DC.
- Bardhan Pranab y Dilip Mookherjee. 2000. "Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries". Boston University - Institute for Economic Development 104.
- Barhan, P. 1997. "Method in the madness? A political-economy analysis of the ethnic conflicts in Less Developed Countries". *World Development*, 25.
- Brunetti. 1997. "Political Variables in Cross-country Growth Analysis". *Journal of Economic Surveys*, vol. 11, no. 2, pp. 163-190.
- Burki, S. J. et al. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington DC, Banco Mundial.
- Carothers, Thomas. 2003. "Promoting Democracy and Fighting Terror". *Foreign Affairs*. Enero/febrero.
- Coase. 1937. *The Nature of the Firm*.
- de la Cruz, R. 1998. "La revolución federal de las finanzas públicas". En R. de la Cruz (ed.), *Descentralización en perspectiva*. Caracas, IESA, pp. 43-46.
- Edward L. Glaeser y Andrei Shleifer. 2003. "The Rise of the Regulatory State". *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 41(2).
- Goodnow, Frank J. 1967 [1900]. *Politics and Administration: A Study of Government*. Nueva York, Russell and Russell.
- Gulick y Urwick. 1937. "Papers on the Science of Administration". Nueva York, Institute of Public Administration, Columbia University Press.

- Finnis, J. 1980. *Natural Law and Natural Rights*. Oxford, Oxford University Press.
- Fukasaku, K, y R. Hausmann (eds.) 1999. *Democracia, descentralización y déficits presupuestarios en América Latina*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo-Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- Fuller, L. L. 1964. *The Morality of the Law*. New Haven, Yale University Press.
- Gramlich, C. 1987. "Federalism and Fiscal Deficit". *National Tax Journal* 40: 299-313.
- Kaufmann, D. y A. Kraay. 2002. "Growth without Governance". Instituto del Banco Mundial. Working Papers on Governance en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>
- Keefer, L.L. 2004. *Sediment and Water Quality Monitoring for the Hurricane and Kickapoo Creek Watersheds, Coles and Cumberland Counties, Illinois*. Illinois State Water Survey Contract Report 2004-05, Champaign, IL.
- La Porta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R. W. Vishny. 1999. "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, 1: 222-79.
- Lipset, S. M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *The American Political Science Review*, 53: 69-105, marzo.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *The Political Man. The Social Basis of Politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Landes, D.S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are so Rich and Some so Poor*. Nueva York, W.W. Norton.
- Maddison, Angus. 2005. "World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2001AD".
- Marmor, A. 2003. "The Rule of Law and Its Limits". *USC Law and Public Policy Research Paper* nro. 3-16. En <http://ssrn.com/abstract=424613>
- McLure, C. 1995. "Comment on 'The dangers of decentralization' by Prud'homme". *The World Bank Research Observer*, 10, 2: 221-226.
- Munk y Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating. Alternative Indices". *Comparative Political Studies*.
- Munk, W. 2003. "Ocean Freshening, Sea Level Rising". *Science*.
- Musgrave, R. y P. Musgrave. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, MacGraw Hill.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D. 1993. "The New Institutional Economics and Development". *Economic History* 9309002, EconWPA.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York, Harcourt, Brace, Janovich.
- _____. 1993. "Fiscal Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal* 46: 237-243.
- Olivera y Scartascini. 2003. "(Towards) A Framework for Policy Analysis: Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. An Empirical Approach". Mimeo, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC, BID e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Pigou, A.C. 1912. *Wealth and Welfare*. Londres, Macmillan.
- Prud'homme, R. 1995. "On the Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*, 10,2: 201-220.
- Przeworski, A. et al. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1960-1990*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Przeworski, A. y F. Limongi. 1993. "Political Regimes and Economic Growth". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 7. Nro. 3 pp. 51-70.
- Raz, J. 1979. *The Authority of Law*. Oxford, Oxford University Press.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". IMF Working Paper 02/189, Washington DC, Fondo Monetario Internacional.
- Rodrik, Dani. 1999. "Democracies Pay Higher Wages". *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 114(3).
- Rosenbloom y O'Leary. 1997. *The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government*. Blackwell Publishing.
- Rosenbloom. 1988. "Transportation Planning". *The Practice of Local Government Planning*.
- Roy, J. (ed.) 1995. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. Washington DC, Banco Mundial.
- Sáinz Moreno, F. y J. C. da Silva Ochoa (coords.) 1989. *La calidad de las leyes*. Eusko-Legebiltzarra [Parlamento Vasco]. Colección Informes y Documentos. Vitoria-Gasteiz.
- Schedler, Andreas. 2002. "What is Vote Buying". Ponencia preparada para exponer en la conferencia "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying", MIT.
- Sewell, D. 1996. "The 'Dangers of Decentralization' According to Prud'homme: Some Further Aspects". *The World Bank Research Observer*. Vol. 11, 1:143-149.
- Spiller y Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina". *Journal of Law, Economics, and Organization*, de próxima publicación.
- Spiller, Stein y Tommasi. 2003. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework". Mimeo, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stein, Ernesto; Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, et al. (coords.) 2005. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Ter-Minassian, T. (ed.) 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington DC, International Monetary Fund.

- Tiebout, C. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*. Vol. 64: 416-24.
- Treisman, D. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study". *Journal of Public Economics*. Vol. 76, nro. 3 (junio de 2000), pp. 399-457.
- Zak, Paul J., y Knack, Stephen. 2001. "Trust and Growth". *The Economic Journal* 111:295-321.

Gobierno e instituciones públicas

En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica experimentó un rápido crecimiento económico y social combinado con un sostenido desarrollo democrático y una base de equidad social. Sin embargo, el mantenimiento y superación de esos logros depende de un conjunto de reformas económicas y políticas que el país debe llevar a cabo. **Democracia estable** describe por qué en los últimos años la capacidad de los gobiernos costarricenses para avanzar en la agenda de reformas se ha deteriorado.

Con un enfoque multidisciplinario, los autores abordan los principales desafíos en materia de gobernabilidad que enfrenta el país mediante el análisis del Estado de derecho, la gestión pública, las instituciones de mercado, los procesos de políticas públicas y la interacción de partidos e instituciones, todos ellos a cargo de reconocidos especialistas en la materia. El libro captará la atención de los lectores interesados en el funcionamiento de la democracia costarricense.

...

“Las evaluaciones de gobernabilidad democrática permiten entender lo que es deseable y factible en el corto y mediano plazo en Estados que, con capacidades limitadas, tienen que enfrentar y dar respuestas a las principales necesidades de sus ciudadanos.”

Marco Ferroni

Director Ejecutivo

Syngenta Foundation for Sustainable Agriculture

“El sistema político costarricense no encuentra desde hace aproximadamente 10 años un camino de salida a su bloqueo institucional. Esto ha impedido avanzar en la compleja agenda de reformas que Costa Rica debe llevar a cabo para profundizar su sendero de desarrollo. **Democracia estable**, al analizar los principales desafíos de gobernabilidad que enfrenta al país, resultará de gran utilidad para hacedores de política y actores políticos no partidarios interesados en resolver el dilema democrático costarricense.”

Daniel Zovatto

Director

IDEA Internacional para América Latina



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

www.iadb.org/pub

