

La separación de poderes costarricense. Divide y sobrevivirás: una evaluación de la resiliencia de la democracia costarricense

The Costa Rican separation of powers. Divide and survive: an assessment of the resilience of Costa Rican democracy

Dennis P. Petri¹

Resumen

El difunto Giovanni Sartori declaró una vez en una entrevista televisiva que las asambleas son pésimas redactoras de constituciones. La Asamblea Constituyente de Costa Rica de 1949 debió ser una excepción, pues produjo un texto constitucional coherente y previsor que sigue vigente hoy en día. Unas 62 reformas constitucionales no han alterado su visión original, sino que la han perfeccionado. La Constitución de 1949 tiene sus detractores, pero es innegable que, en virtud de ella, Costa Rica ha celebrado elecciones ininterrumpidas desde 1953, lo que la convierte en la democracia electoral más antigua de América Latina, tanto en términos procedimentales como sustantivos. En este ensayo se explora la resiliencia de la democracia costarricense. En primer lugar, se ofrece una visión general de las explicaciones más comunes sobre la transición democrática y la estabilidad de Costa Rica. A pesar del valor de estas explicaciones, subestiman el papel esencial de las disposiciones institucionales de la Constitución de 1949. Se argumenta que la resiliencia de la democracia costarricense también se explica por su diseño institucional, en particular por la forma en la que compartimenta el poder en el sistema político, tanto horizontal como verticalmente. En tercer lugar, se examinan las críticas a la calidad de la democracia costarricense. Para finalizar, se demuestra que Costa Rica no es inmune al retroceso democrático, no obstante, sus efectos son menos pronunciados que en otros países, precisamente por la manera en la que se diseñó el sistema político. Por último, se concluye cómo esta *separación de poderes costarricense* puede servir de modelo para ingenieros constitucionales.

1 Politólogo y doctor en Filosofía Política (Vrije Universiteit Amsterdam); profesor de Estudios Generales y de Relaciones Internacionales, y jefe de la Cátedra de Humanidades, ULACIT. Correo electrónico: dpetrix316@ulacit.ed.cr. Código ORCID: 0000-0002-7473-2576.

Abstract

The late Giovanni Sartori once declared in a television interview that assemblies are terrible Constitution writers. The Constituent Assembly of Costa Rica of 1949 must have been an exception. It produced a coherent and foresighted constitutional text that is still in force today. Some 62 constitutional reforms have not altered its original vision, but rather refined it. The 1949 Constitution does have its critics, but it is undeniable that under this Constitution, Costa Rica has had uninterrupted elections since 1953, making it Latin America's oldest electoral democracy, both in procedural and substantive terms. In this paper, I explore the resilience of Costa Rican democracy. I first provide an overview of the most common explanations of Costa Rica's democratic transition and stability. I find that notwithstanding the value of these explanations, they underexpose the essential role of the institutional arrangements of the 1949 Constitution. I argue that the resilience of Costa Rica's democracy is also explained by its institutional design, in particular the way in which it compartmentalizes power in the political system, both horizontally and vertically. Third, I consider criticisms of the quality of Costa Rica's democracy. I show that Costa Rica is not immune to democratic backsliding, but that its effects are less pronounced than in other countries, precisely because of the way the political system was designed. Finally, I conclude how this "Costa Rican Separation of Powers" could serve as a template for constitutional engineers.

Palabras clave

Costa Rica; sistema político; democracia; separación de poderes; estabilidad política.

Revisión de los factores explicativos comunes de la transición democrática y la estabilidad de Costa Rica

La cuestión de por qué Costa Rica se convirtió en una democracia en 1949, especialmente después de la mortífera guerra civil de 1948, ha sido objeto de un largo debate entre historiadores y politólogos extranjeros y costarricenses. Se han esgrimido argumentos muy diversos. Tradicionalmente, se ha afirmado que la estabilidad de la democracia costarricense fue el resultado inevitable de una sociedad racialmente homogénea y relativamente igualitaria (Monge, 1966; Aguilar, 1984; Albertazzi, 1987). Aunque con el tiempo surgió una élite cafetalera, el país vivió una experiencia atípica durante el periodo colonial, ya que la ausencia de un gran número de indígenas y la falta de recursos minerales hacían que la nación no fuera atractiva para un asentamiento español extensivo. En comparación con otras partes del Imperio español, Costa Rica era más pobre y estaba menos poblada, lo que según esta opinión sirvió de base a una sociedad igualitaria que resultó ser un fundamento ideal para la democracia. Esta explicación, sin embargo, no es del todo convincente. Como sostiene Lehoucq (1996), la relación entre sociedades igualitarias y democratización no es automática si no va acompañada de reformas institucionales.

Muchos citan también la abolición sin precedentes del ejército permanente en 1948 por el Ejército de Liberación Nacional, que había salido victorioso de la Guerra Civil, como una razón práctica interna que hizo literalmente imposibles las dictaduras militares. Generalmente, se asume que la abolición del ejército por parte de este grupo fue inicialmente interesada. De hecho, como argumentan Hoivik y Aas (1981), la desmilitarización fue una respuesta a un conflicto interno -una forma conveniente de evitar un golpe militar contra la Juntamás que una política internacional deliberada. A pesar de lo anterior, la abolición del ejército se transformó posteriormente en lo que Dabène (1992), Cruz (2005), Huhn (2008) y otros han denominado un mito fundacional de Costa Rica: una poderosa narrativa, cuidadosamente mantenida a través de la propaganda y la educación, elaborada para hacer de la abolición del ejército el símbolo de la identidad pacifista y democrática del país. Independientemente de la manipulación de la historia, la prevalencia de este mito fundacional creó una realidad sociológica: los costarricenses siguen extremadamente apegados a la democracia como sistema de gobierno, por más decepcionados que se hayan sentido con el desempeño de las instituciones políticas y la corrupción de los principales políticos en las últimas décadas, como lo demuestran reiteradamente las encuestas de opinión (Alfaro *et al.*, 2014).

Una parte importante del mito fundacional es la noción de que la abolición del ejército liberó presupuesto de defensa para invertir en educación, sanidad y desarrollo social. Esto se

conoce a menudo como el argumento de los *dividendos de la paz* (Meulewaeter, 2016). La validez empírica de esta afirmación es cuestionable. Por supuesto, no tener que mantener un ejército libera presupuesto que puede gastarse en otras cosas, pero también hay muchos países con altos niveles de desarrollo que siguen teniendo ejército. En cualquier caso, Costa Rica logró importantes resultados socioeconómicos y, actualmente, se considera un país de renta media-alta, con un índice de desarrollo humano superior a 0,8 (PNUD, 2022). Su economía se ha expandido de forma constante a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, aunque el crecimiento económico se ha ralentizado en la década de 1980. De hecho, durante mucho tiempo, la democracia costarricense aportó mejoras tangibles, en términos de movilidad social ascendente, sanidad universal y educación pública gratuita, lo que otorgó al sistema una amplia legitimidad (Dabène, 1992).

Apuntando a la supuesta singularidad de Costa Rica, Booth (2008) argumenta que la democratización de Costa Rica no fue excepcional en el sentido de que siguió un camino similar al de sus países vecinos. Desde su independencia en 1821, la historia política de Costa Rica ha estado tan plagada de abusos de poder, golpes de estado y fraudes electorales como la de cualquier otro país de la región (Pérez, 2018; Lehoucq y Molina, 2006; Yashar, 1997). Los dos únicos aspectos que diferencian a Costa Rica de sus vecinos, según Booth (2008), son que se democratizó mucho antes y que se mantuvo democrática entre los años 50 y 80, cuando casi todos los demás países de la región latinoamericana se convirtieron en dictaduras militares.

En cuanto al primer aspecto, Booth (2008) sostiene que, de acuerdo con las predicciones de la teoría de la democratización, se cumplieron todas las condiciones (en particular, unos niveles mínimos de alfabetización y desarrollo) para que Costa Rica realizara su transición a la democracia. Con respecto a la resiliencia de la democracia costarricense, Booth (2008) cita consideraciones de política exterior estadounidense: aunque el Partido de Liberación Nacional, el partido político dominante en Costa Rica en aquella época, era un partido socialdemócrata, también era anticomunista (y el Partido Comunista estaba ilegalizado), por lo que Estados Unidos no tenía motivos para apoyar dictaduras militares de derechas en el país.

Sin rechazar el valor de la teoría de la democratización, Lehoucq (1996) hace hincapié en las explicaciones de la democratización de Costa Rica con base en disposiciones institucionales. Sostiene, de forma bastante convincente, que una de las razones por las que Costa Rica siguió siendo democrática es anterior a la revolución de 1948 y a la Constitución de 1949. Describe cómo a principios del siglo XX Costa Rica empezó a alejarse de un sistema político con una presidencia todopoderosa. De hecho, antes de las reformas constitucionales de 1910, la Constitución de 1871 otorgaba a la Presidencia un poder abrumador, de modo que

a la oposición le quedaban pocas opciones, salvo la rebelión, para influir en el curso de las políticas públicas. A los gobernantes en ejercicio les resultaba *demasiado tentador* no usar los poderes presidenciales para ganar las elecciones, como convocar la Comisión Permanente para eludir al Congreso y declarar el estado de sitio durante las campañas electorales. En cambio, con una Presidencia más débil, así como con la amenaza de ser derrocados, los titulares desistieron de imponer a sus sucesores en la Presidencia. Del mismo modo, los partidos que no consiguieron hacerse con la Presidencia fueron compensados con la posibilidad de ocupar cargos legislativos. Es decir, cuando el sistema político costarricense dejó de ser un sistema de suma cero en el ganador se lo lleva todo, comenzó a experimentar menos inestabilidad política.

Dabène, por otra parte, insiste en lo que denomina *la fórmula política* de Costa Rica, que se centra en las *recetas* que preservan la estabilidad democrática. En lugar de señalar un conjunto de factores explicativos, trata de describir las múltiples condiciones (mecanismos y funciones de estabilización) que afectan a la estabilidad democrática. Entre los primeros, Dabène cita los factores sociales (incluida la estructura social relativamente homogénea de Costa Rica, la movilidad social ascendente y las políticas redistributivas que ya se mencionaron), pero también una cultura política capaz de reducir las tensiones sociales y conjurar la amenaza de movilizaciones sociales masivas mediante mecanismos de mediación informales heredados de la dependencia mutua de patronos y clientes que surgió en la economía del café. Además, Dabène busca explicaciones en la capacidad del sistema político costarricense para garantizar un nivel mínimo de confianza política a través de una especie de propaganda. Por último, cita la alta legitimidad del régimen basada en el contraejemplo de los países vecinos, un punto también señalado por Cruz (2005).

Puede que algunas de las teorías presentadas tengan más poder explicativo que otras. A pesar de esto, pueden tomarse como explicaciones complementarias de la transición democrática y la estabilidad de Costa Rica, en línea con el enfoque holístico de *la fórmula política* de Dabène. Un aspecto importante, sin embargo, no ha recibido la atención que merece: la importancia de las disposiciones institucionales de la Constitución de 1949. En la próxima sección se examina más detenidamente este factor que no ha recibido la atención que merece.

El genio de la Constitución de 1949: dividir y sobrevivir

Tras la Guerra Civil de 1948 (12 de marzo-24 de abril), la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de Costa Rica de 1949 tenía dos preocupaciones principales: la primera era

asegurar que, a partir de ese momento, se respetaría el proceso democrático y la segunda era garantizar la permanencia de las normas liberales de seguridad social y educación universal que se implantaron en la década de 1940 en el caso de la seguridad social y ya en 1886 en el caso de la educación (Castro Vega, 2007).

En la cultura política costarricense, estas dos preocupaciones siempre se han considerado interrelacionadas. Para salvaguardar el proceso democrático, los miembros de la Asamblea Constituyente de 1949 imaginaron un sistema político basado en una estricta separación de poderes (tanto entre los tres poderes constitucionales como dentro del ejecutivo), junto con un tribunal electoral independiente, normas progresistas de derechos humanos y todo tipo de medidas para evitar la concentración de poder en manos de una sola institución política.

Como argumenta Lehoucq (1996): “Lo que ha agravado o incluso creado conflictos e inestabilidad en América Latina es la práctica común de dotar a los jefes ejecutivos de poderes extraordinarios” (p. 354). Costa Rica hizo exactamente lo contrario e implantó un sistema político que pone importantes límites al Poder Ejecutivo y en el poder está compartimentado, tanto entre las instituciones políticas como dentro de ellas (horizontal y verticalmente). A continuación, se examinan detenidamente estas disposiciones institucionales, que tienen en común proteger la democracia evitando intencionadamente la concentración de poder en una amplia variedad de ámbitos. Esto se denomina estrategia de *divide y sobrevivirás*.

El primer aspecto por destacar son las normas liberales de derechos humanos y seguridad social que conforman una parte importante de la Constitución de 1949. Menos de 1 año después de terminada la Guerra Civil costarricense y a pocas semanas de que la Asamblea Constituyente iniciara sus trabajos, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con el voto favorable de la delegación de Costa Rica. Es interesante observar que, aunque el texto constitucional de 1949 contiene los mismos derechos humanos que esta declaración internacional, los organiza de manera diferente. La Constitución de 1949 también incluye un amplio conjunto de *garantías sociales*, lo que da una base constitucional a las previsoras reformas de la seguridad social que se emprendieron en la década de 1940. Las reformas constitucionales de los años 90 y 2010 han ampliado aún más estos derechos.

La consagración constitucional de lo que más tarde se conocería internacionalmente como derechos humanos de primera y segunda generación es importante. Los derechos de primera generación, aplicados por los tribunales crean límites firmes al alcance de los poderes

ejecutivo y legislativo e impiden que el gobierno se extralimite. Los derechos de segunda generación institucionalizan la educación, la seguridad social y la protección del ambiente como políticas de estado (en contraposición a las políticas gubernamentales), situando al país en una senda de desarrollo que no puede verse afectada fácilmente por los cambios de las mayorías políticas.

Estos derechos humanos se aplican por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, especialmente desde la creación en 1989 de una Sala Constitucional muy asertiva, conocida popularmente como Sala IV, que tiene la facultad de anular actos y leyes inconstitucionales y también sirve de árbitro cuando surgen conflictos de competencia entre poderes. Además, las personas ciudadanas que sospechen que sus derechos constitucionales son violados pueden recurrir a la Sala Constitucional, incluso por acciones u omisiones de la administración pública (Wilson y Rodríguez, 2013), imponiendo efectivamente *límites a la autoridad legislativa de los políticos elegidos democráticamente*, como parte de la doctrina de los derechos fundamentales de Ackerman (2000).

El segundo arreglo institucional es el delicado equilibrio alcanzado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Diamond, 1997; Linz y Valenzuela, 1994; Stein *et al.*, 2006; Mainwaring y Shugart, 1997; Morgenstern, 2002). Costa Rica, a pesar de ser un régimen presidencialista, tiene una de las instituciones presidenciales más débiles de todos los países latinoamericanos, como demostró Payne (2007) en su comparación de los poderes presidenciales en América Latina. Esto no quiere decir que *el presidencialismo* —el tradicional dominio de la institución presidencial (Lehoucq, 1996)— no sea un problema en Costa Rica. A pesar de esto, está mitigado por una serie de restricciones institucionales al Poder Ejecutivo, lo que hace que el *presidencialismo mitigado* sea una descripción más apropiada del sistema político costarricense. Estas limitaciones institucionales incluyen la prohibición de la reelección directa del presidente (lo que hace que el presidente sea efectivamente un pato cojo (*lame duck*) en el último año de su mandato), áreas limitadas para el gobierno por decreto, el requisito de obtener la aprobación parlamentaria para decisiones políticas clave como la política exterior o la defensa nacional (autoridad legislativa compartida) y la exclusión del presupuesto anual, que quizás sea la ley más importante que se aprueba cada año, del derecho de veto presidencial. Además, los magistrados del Poder Judicial no se nombran por el presidente, sino por mayoría cualificada de la Asamblea Legislativa. Asimismo, el presidente solo controla la agenda legislativa la mitad del año, convocando *sesiones extraordinarias*.

El predominio del Ejecutivo es aún menos pronunciado cuando el presidente no dispone de mayoría política en la Asamblea Legislativa, lo que constituye una característica estructural

del sistema político desde 2002. Esto se relaciona con el tercer arreglo institucional: el uso de la representación proporcional para elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa². Aunque la Asamblea Constituyente no lo previó en el momento, el efecto de este sistema electoral no es solo generar un sistema multipartidista (en línea con la ley de Duverger), sino también frecuentes *gobiernos divididos* (presidentes sin mayorías parlamentarias)³.

Según Skach (2007) la combinación de regímenes presidencialistas y representación proporcional es problemática porque, en su opinión, los regímenes presidenciales sin mayorías legislativas suelen conducir a un uso inflacionario de decretos presidenciales y de poderes de veto y de emergencia, lo que puede llevar a una *dictadura constitucional*. Sin embargo, esto claramente no se aplica a Costa Rica, porque el uso de tales decretos está claramente limitado por la Constitución (Payne, 2007) y la Sala Constitucional no escatima en declarar inconstitucionales los actos de la Presidencia.

Además, debe considerarse la alternativa: ¿es realmente preferible un presidente que cuenta con la mayoría leal en el Parlamento? Eso puede ser igual de antidemocrático, si no más, porque le permite controlar el proceso legislativo hasta tal punto que la separación de poderes queda anulada de hecho y neutraliza cualquier forma de control parlamentario⁴. Por el contrario, la existencia de una oposición parlamentaria fuerte puede concebirse como un contrapeso necesario a la Presidencia.

El cuarto arreglo institucional es la separación horizontal de poderes, de gran alcance, que integra algunos elementos de la *especialización funcional* de la administración pública que propugna Bruce Ackerman en su trabajo seminal *The New Separation of Powers* (2000). De hecho, Costa Rica cuenta con unos 60 organismos de la administración central (que se

2 Costa Rica utiliza un sistema de representación proporcional aplicado en siete distritos electorales, basado en una adaptación de la cuota Hare, para elegir a sus representantes en el Poder Legislativo.

3 Bajo el mismo sistema de representación proporcional, entre 1953 y 2002, Costa Rica tuvo un sistema bipartidista. Esto aparentemente contradice la ley de Duverger que predice que este tipo de sistemas electorales tiende a conducir a sistemas multipartidistas. La explicación de la estabilidad del bipartidismo durante este periodo, sin embargo, no reside en explicaciones institucionales, sino más bien en explicaciones históricas y sociológicas como los efectos duraderos de la bipolarización del país como consecuencia de la Guerra Civil de 1948, la fuerte influencia personal de los líderes de los dos grandes partidos y el *efecto arrastre* (*bandwagon effect*) de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas. Con los cambios generacionales y un descontento cada vez mayor con los partidos políticos tradicionales (Lehoucq, 2005; Seligson, 2002), estos factores se han ido desvaneciendo gradualmente, llevando al sistema de partidos a lo que puede considerarse su estado natural: un sistema multipartidista.

4 Esto también constituye una amenaza real en los regímenes parlamentarios, en los que los acuerdos de coalición herméticos excluyen de hecho a la oposición parlamentaria de desempeñar cualquier papel político significativo.

denominan instituciones autónomas) que gozan de independencia presupuestaria y se especializan en tareas técnicas y en la prestación de servicios públicos como la sanidad, la electricidad o la atención a la infancia y quedan en gran medida fuera de la esfera de influencia del presidente (Lehoucq, 2010). La existencia de este tipo de organismos no es infrecuente en otros contextos (Chandler, 2014). A pesar de esto, en el caso de Costa Rica excluyen de hecho al presidente de ámbitos políticos enteros y permiten desconcentrar y despolitizar tareas gubernamentales esenciales.

El quinto arreglo institucional de la estrategia costarricense de *divide y sobrevivirás* es la prohibición de la reelección directa, tanto de los diputados como de la presidencia y sus dos vicepresidentes. Para ser reelegidos, los diputados deben esperar un mandato completo y los presidentes o vicepresidentes incluso 8 años⁵. Al igual que otros arreglos institucionales, estas disposiciones se crearon con el propósito intencionado de limitar la capacidad de los políticos de aferrarse al poder.

Se introdujeron restricciones similares en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, que divide cada mandato constitucional de 4 años en cuatro periodos o legislaturas de 1 año. Durante cada uno de estos periodos, el presidente y todo el Directorio de la Asamblea Legislativa se nombran de nuevo. La reelección del presidente es poco frecuente. Lo mismo ocurre con las presidencias de las comisiones legislativas permanentes: aunque en la práctica hay más continuidad en estos cargos, solo constituyen nombramientos de 1 año (Vargas y Petri, 2007).

El sexto arreglo institucional es la autonomía del Tribunal Supremo Electoral que constituye, desde una reforma constitucional de 1965, un cuarto poder institucional, al mismo nivel que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta institución es la máxima autoridad en materia de procesos electorales. Además, es responsable del mantenimiento del Registro Civil, principalmente para evitar cualquier riesgo de manipulación del censo electoral por parte de los políticos. Sus magistrados son elegidos por el Poder Judicial, lo que hace muy improbable la influencia partidista. Esto corresponde verdaderamente a *la rama de la democracia* que reclama Ackerman (2000).

Por último, la obsesión por compartimentar el poder también se observa en el ámbito de la política de seguridad. Como ya se ha dicho, Costa Rica dio en 1948 el paso sin precedentes de suprimir su ejército permanente. El hecho de que Costa Rica no tuviera ejército no basta

5 La reelección directa del presidente se prohibió totalmente mediante una reforma constitucional de 1969, pero la Sala Constitucional la declaró inconstitucional en una polémica sentencia de 2003.

por sí solo para explicar por qué siguió siendo democrática. En ausencia de un ejército permanente, los golpes de Estado militares son en efecto imposibles. A pesar de esto, esto no excluye los golpes de Estado de otros actores, ya que pueden haberse formado milicias o los servicios de policía pueden haberse rebelado. Esto no era en absoluto improbable, teniendo en cuenta toda la agitación en Centroamérica durante la segunda mitad del siglo XX.

Lo que a menudo se olvida es que cuando Costa Rica abolió su ejército también implantó un sistema, único en el mundo, en el que las fuerzas de seguridad del país estaban intencionalmente compartimentadas. De hecho, aunque hay una fuerza policial principal que depende del Ministerio de Seguridad Pública, muchas divisiones policiales especializadas dependen de otros departamentos, como el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Presidencia, etc. Además, existe una unidad de policía de investigación que pertenece al Poder Judicial. Asimismo, durante los procesos electorales, la autoridad de la fuerza policial descansa temporalmente en el Tribunal Supremo de Elecciones. Finalmente, para muchas tareas que se relacionan con la seguridad, el Ejecutivo necesita la aprobación previa del Legislativo (Petri y Acuña, 2022).

En resumen, la intención manifiesta de la Asamblea Constituyente de 1949 era dividir para sobrevivir. Los arreglos institucionales presentados no solo limitan el poder de la Presidencia, sino que también tratan de evitar la mayor concentración de poder posible. En opinión del autor de este artículo, son fundamentales para explicar la resiliencia de la democracia costarricense. Sin embargo, no están exentos de efectos adversos, como se discute en la siguiente sección.

La democracia costarricense en entredicho

En esta sección se examinan las críticas más comunes a la democracia costarricense. Primero se discute los inconvenientes de cada uno de los mecanismos institucionales de divide y sobrevivirás que se han presentado antes, para luego entrar en algunas cuestiones más generales. Además, se sostiene que Costa Rica no es inmune al retroceso democrático. A pesar de esto, sus efectos no son tan pronunciados, en gran medida gracias a los mecanismos institucionales de divide y sobrevivirás presentados.

A pesar de su valor, los mecanismos comentados en la sección anterior también presentan importantes inconvenientes. Empecemos por los derechos humanos y sociales y el papel de

la Sala Constitucional. No hay nada malo en la consagración de los derechos humanos. A pesar de esto, la aplicación de los derechos sociales en particular es más problemática, debido a su naturaleza aspiracional. ¿Cómo puede determinarse, por ejemplo, que el Estado costarricense cumple suficientemente su compromiso constitucional de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país? Hacer tal determinación implica realizar inevitablemente una evaluación subjetiva sobre la calidad de las políticas públicas del gobierno de turno.

La asertividad de la Sala Constitucional, el órgano de control constitucional de Costa Rica, viene acompañada de otro problema: su politización. Algunos han argumentado que, en ocasiones, la Sala Constitucional ha sido demasiado proactiva y ha ido más allá de analizar si los actos o leyes están de acuerdo con la Constitución, expresando directamente opiniones sobre asuntos políticos o extralimitándose al ordenar a la Asamblea Legislativa que legisle acerca de un asunto en particular (violando el principio de que los representantes electos no deben estar obligados por un mandato imperativo). En estos casos, algunos han argumentado que la Sala Constitucional, a pesar de ser un órgano no electo, ha desempeñado un papel similar al de un senado en un sistema parlamentario bicameral (Armijo, 2007). A pesar de estos riesgos, que existen para cualquier sistema que contenga alguna forma de revisión judicial, Wilson y Rodríguez (2013) sostienen que la Sala Constitucional ha mostrado más moderación en los últimos años.

Sobre las limitadas facultades del presidente de la República rara vez se escuchan quejas, salvo en ocasiones de los propios titulares (por ejemplo, Asamblea Legislativa, 2022). La cuestión principal aquí es que si bien la Presidencia costarricense es institucionalmente débil en términos comparativos, esto no es lo suficientemente aprovechado por la Asamblea Legislativa⁶. Las legislaturas latinoamericanas, en particular la Asamblea Legislativa costarricense, harían bien en racionalizar su organización interna para aprovechar al máximo sus prerrogativas institucionales (Carrillo y Petri, 2009; Diamond, 1997; Alcántara *et al.*, 2005). Los limitados recursos de la Asamblea Legislativa, especialmente si se comparan con el ejército de funcionarios a disposición del Ejecutivo, el juego anual de las sillas musicales

6 De hecho, la presidencia sigue siendo la institución más dominante del sistema político costarricense, pero esto se debe principalmente a factores no institucionales, como la propaganda y el corporativismo que han beneficiado a los partidos tradicionales (al menos hasta 2002), la ausencia de una oposición parlamentaria unificada y el hecho de que la organización parlamentaria no está todo lo racionalizada y simplificada que podría estar. Algunos factores institucionales también confirman el dominio del Ejecutivo, como la elección directa del presidente, que confiere a esta institución cierto grado de legitimidad, el nombramiento discrecional del gabinete, la autoridad para convocar sesiones legislativas extraordinarias y la limitada descentralización administrativa (incluida la ausencia de un nivel de gobierno intermedio por debajo del gobierno central y el gobierno local).

de los cargos parlamentarios y la práctica constante del transfuguismo (Vargas y Petri, 2008) crean ineficiencias que obstaculizan la función fiscalizadora del parlamento. Esto es cierto incluso cuando el presidente no dispone de mayoría parlamentaria: cuando la oposición está dividida, esto acaba favoreciendo a la Presidencia. Sin embargo, para abordar la mayoría de estas ineficiencias no son necesarias reformas institucionales, sino que hay que racionalizar la organización interna de la Asamblea Legislativa.

Al considerar el sistema electoral costarricense de representación proporcional y su efecto para crear un sistema multipartidista, muchos analistas se quejan de que la fragmentación de la Asamblea Legislativa conduce a formas improductivas de estancamiento. Si bien es cierto que una fragmentación parlamentaria extrema puede ser problemática —y, en ocasiones, ha obligado a la Sala Constitucional a intervenir en el proceso legislativo—, una oposición fuerte debe ser algo digno de elogio. Pensemos de nuevo en la alternativa: un presidente con la mayoría leal en el Parlamento puede gobernar sin control.

La autonomía de los organismos del Gobierno Central, algunos de los cuales tienen un fundamento constitucional que protege a los primeros de las injerencias presidenciales y legislativas. Esto es una bendición cuando el presidente de la Asamblea Legislativa busca satisfacer su sed de poder manejando mal estas instituciones, pero también es una maldición cuando las instituciones autónomas son ineficientes y obsoletas. Cuando este es el caso, su estatus constitucional puede hacer literalmente imposible reformarlas. El gran número de instituciones autónomas y otros *jugadores con poder de veto* también crea importantes problemas de coordinación que afectan gravemente a la coherencia y el impacto de las políticas públicas (BTI, 2022). Los inconvenientes de coordinación en el ámbito de la seguridad pública se abordaron mediante una amplia reforma de 1996 que deshizo parcialmente la compartimentación de la policía (Petri y Acuña, 2022).

La prohibición de la reelección directa de presidentes, vicepresidentes y diputados tiene sentido dentro de la visión de evitar la concentración de poder, pero también tiene sus inconvenientes. En primer lugar, hace que estos cargos electos no rindan cuentas al electorado, que no puede premiar ni castigar su desempeño. Tampoco favorece el desarrollo de experiencia, lo que plantea retos específicos a los diputados que se enfrentan a una curva de aprendizaje al asentarse en sus nuevos puestos. Por último, la prohibición de la reelección directa ha creado, involuntariamente, un incentivo perverso para que los diputados salientes intenten aprovechar su función actual para obtener un empleo en el sector público.

Los problemas que se relacionan con la paralización parlamentaria, la dificultad para reformar y coordinar los organismos del Gobierno Central y las consecuencias no deseadas de la prohibición de la reelección directa de las personas funcionarias demuestran que el sistema político costarricense dista mucho de ser perfecto y requiere una mayor calibración. Dicho esto, son las secuelas no deseadas de arreglos institucionales que tienen el mérito de permitir que el sistema político costarricense se mantenga libre de que los presidentes legalmente electos se transformen en autócratas porque el sistema no se los permite.

Más allá de estas cuestiones institucionales existe una creciente insatisfacción con el desempeño de las instituciones democráticas, en particular en relación con el estancamiento de las oportunidades económicas desde la década de 1980 y varios escándalos de corrupción importantes que han implicado a expresidentes e incluso a miembros del Poder Judicial. Así lo revelan las continuas encuestas de opinión (Lapop), también las crecientes tasas de abstencionismo electoral, que alcanzaron mínimos históricos en las elecciones generales de 2022. Las advertencias de Seligson (2002), Lehoucq (2005) y Dabène (2007) de que el sistema se acerca peligrosamente a la implosión política deben tomarse en serio, ya que la confianza política se encuentra en mínimos históricos. Sin embargo, sin ser demasiado optimistas, el sistema también demuestra su capacidad de autolimpieza al condenar y castigar adecuadamente a funcionarios corruptos.

Costa Rica también se enfrenta a un enorme déficit en términos de diálogo social, ya que aún no ha surgido una verdadera democracia de consenso que implique a los actores sociales en las políticas públicas, lo que da lugar a conflictos sociales improductivos (Petri, 2022). Además, es necesaria una mayor descentralización y quizás la creación de una capa de gobierno adicional entre el Gobierno Central y los cantones (gobiernos locales).

A pesar de la importancia de los retos a los que se enfrenta la democracia costarricense, el orden constitucional en sí no es el culpable, sino el comportamiento de los políticos, algunos aspectos ominosos de la cultura política y las malas políticas económicas. De lo anterior se deduce que para enfrentar la mayoría de estas críticas sustituir la Constitución no es la respuesta. Por el contrario, el fenómeno del retroceso democrático, que se refiere al surgimiento de prácticas autoritarias en regímenes democráticos y que ocupa un lugar central en la ciencia política contemporánea (Naím, 2022; Levitsky y Ziblatt, 2018; Glasius, 2018; Acemoglu y Robinson, 2012; Dabène *et al.*, 2008; Schedler, 2014), no parece afectar al país en la misma medida que a otras democracias. Esto tiene mucho que ver con el diseño institucional de sus instituciones políticas que evitan intencionadamente la concentración de poder en manos de una sola persona o institución.

Conclusiones: la separación de poderes costarricense

A pesar de todos sus retos internos, la democracia costarricense es única por su resiliencia. En este ensayo se ha argumentado que la estabilidad y longevidad de este sistema político se debe en gran medida al ingenio de la Asamblea Constituyente de 1948, que elaboró cuidadosamente un sistema de frenos y contrapesos en el que se mitiga el dominio del Ejecutivo y se distribuye el poder, tanto horizontal como verticalmente.

Si bien es cierto que esta estrategia de divide y sobrevivirás creó muchos jugadores con poder de veto que dificultan la reforma política, esto se hizo a propósito. De hecho, hace imposible que un actor imponga su agenda. ¿Quizás un cierto *estancamiento* político puede ser el precio por pagar para preservar la estabilidad democrática?

Como enseña Sartori (1994), la ingeniería constitucional consiste en encontrar un equilibrio entre eficacia y representatividad democrática. Aunque Costa Rica no ha encontrado este equilibrio en todos los aspectos, se acerca mucho. Otros países harían bien en extraer lecciones de Costa Rica, en particular de las disposiciones institucionales descritas en este ensayo para separar los poderes en muchos niveles diferentes. Las disposiciones institucionales específicas pueden servir de modelo para los ingenieros constitucionales, como complemento de la *nueva separación de poderes* de Ackerman (2000).

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty* (1. ed.). Profile Books.
- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, 113(3), 633-729.
- Aguilar, B. O. (1984). *Ensayos de historia patria*. Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Albertazzi, A. J. (1987). *Don José Albertazzi y la democracia costarricense*. Universidad Autónoma de Centroamérica.
- Alcántara Sáez, M.; García Montera, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.

- Alfaro-Redondo, R.; Seligson, M. A. y Zechmeister, E. J. (2014). *Cultura política de la democracia en Costa Rica y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Programa Estado de la Nación/Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University.
- Armijo Sancho, G. A. (2007). Conflictos entre la sala constitucional y la Asamblea Legislativa. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 15-36. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r21724.pdf>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2022). *MIDEPLAN expone maraña institucional* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=3HeYRZUL12o>.
- Bertelsmann Stiftung. (2022). *BTI 2022 Country Report-Costa Rica*. Bertelsmann Stiftung. https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_CRI.pdf
- Booth, J. A. (1998). *Costa Rica: Quest for Democracy*. Routledge.
- Booth, J. A. (2008). Democratic Development in Costa Rica. *Democratization*, 15(4), 714-732. <http://dx.doi.org/10.1080/13510340802191052>
- Carrillo-Flórez, F. y Petri, D. P. (2009). Quality of Democracy and Parliamentary Reform in Latin America: How Europe Can Help. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/the-role-of-the-european-union-in-democracy-building/eu-democracy-building-discussion-paper-25.pdf>
- Castro Vega, Ó. (2007). *Fin de la Segunda República: Figuras y la Constituyente del 49*. Euned.
- Chandler, J. (ed.) (2014). *Comparative Public Administration* (2nd edition). Routledge.
- Cruz, C. (2005). Costa Rica: Possibility Mongers. En *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua: World Making in the Tropics* (pp. 112-145). Cambridge University Press. DOI:10.1017/CBO9780511528088.008.

- Dabène, O. (1992). *Costa Rica: juicio a la democracia*. Flacso.
- Dabène, O. (2007). Juicio a la democracia: 20 años después de Esquipulas II. En Fernando y Luis Alberto Cordero (eds.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes* (pp. 178-189). Fundación Arias.
- Dabène, O.; Geisser, V. y Massardier, G. (eds.) (2008). *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXIe siècle: Convergences Nord-Sud*. La Découverte.
- Diamond, L. (1997). Consolidating Democracy in the Americas. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 550(1), 12-41. <https://doi.org/10.1177/0002716297550001002>
- Glasius M. (2018). What authoritarianism is... and is not: a practice perspective. *International Affairs*, 94(3), 515-533.
- Høivik, T. y Aas, S. (1981). Demilitarization in Costa Rica: A Farewell to Arms? *Journal of Peace Research*, 18(4), 333-351.
- Huhn, S (2008). *A History of Nonviolence: Insecurity and the Normative Power of the Imagined in Costa Rica*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). <http://www.jstor.org/stable/resrep07566>
- Lehoucq, F (2005). Costa Rica: Paradise in Doubt. *Journal of Democracy*, 16(3), 140-154. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/costa-rica-paradise-in-doubt/>
- Lehoucq, F y Molina, I. (2006). *Stuffing the Ballot Box Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. Cambridge University Press.
- Lehoucq, F. (1996). The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica. *Journal of Latin American Studies*, 28(2), 329-355. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00013031>
- Lehoucq, F. (2010). Political Competition, Constitutional Arrangements, and the Quality of Public Policies in Costa Rica. *Latin American Politics and Society*, 52(4), 53-77. <http://www.jstor.org/stable/40925836>

- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Harvard University Press.
- Linz, J. J. y Valenzuela, A. (eds.) (1994). *The failure of presidential democracy: Comparative Perspectives, Vol. 1*. Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Meulewaeter, C. (2016). Los dividendos de la paz: un estado de la cuestión. *Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 36, 57-63.
- Monge Alfaro, C. (1966). *Historia de Costa Rica*. Imprenta Trejos Hermanos.
- Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.). (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Naím, M. (2022). *The Revenge of Power: How Autocrats Are Reinventing Politics for the 21st Century*. St. Martin Press.
- Payne, J. M. (2007). Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors. En J. M. Payne, G. D. Zovatto y M. Mateo Díaz (eds.), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (2nd edition) (pp. 81-116). Inter-American Development Bank/International Institute for Democracy and Electoral Assistance / David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University. <https://publications.iadb.org/es/la-politica-importa-democracia-y-desarrollo-en-america-latina>
- Pérez Brignoli, H (2018). *Breve historia de Centroamérica* (3.a ed.). Alianza Editorial.
- Petri, D. P. (2022). *Hacia una ruta de diálogo social en la región americana: aprendizajes para seguridad social*. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. <https://home.ciess.org/wp-content/uploads/2023/05/Hacia-una-ruta-de-diálogo-social-en-la-región-americana.pdf>

- Petri, D. P. y Acuña, B. (2022). El Estado desmilitarizado costarricense: ¿un modelo de resolución de conflictos? En D. P. Petri (ed.), *Negociación Internacional en América Latina* (pp. 183-216). Flacso Costa Rica. <https://www.flacso.ac.cr/es/publicaciones/libros/218-negociacion-internacional-en-america-latina>
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-22861-4>
- Schedler, A. (2014). The Criminal Subversion of Mexican Democracy. *Journal of Democracy*, 25(1), 5-18.
- Seligson, M. A. (2002). Trouble in Paradise? The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999. *Latin American Research Review*, 37(1), 160-185. <http://www.jstor.org/stable/2692108>
- Skach, C. (2007). The “newest” separation of powers: Semipresidentialism. *International Journal of Constitutional Law*, 5(1), 93-121. <https://doi.org/10.1093/icon/mol025>
- Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K.; Lora, E. y Payne, M. (eds.) (2006). *The Politics of Policies: Economic and social Progress Report*. Interamerican Development Bank/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University. <https://publications.iadb.org/en/publication/16950/politics-policies-economic-and-social-progress-latin-america-2006-report>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2022). *Human Development Index*. <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>
- Vanderbilt University. (s. f.). Latin American Public Opinion Project. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Vargas, J. P. y Petri, D. P. (2007). *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*. Fundación Carolina. <https://platformforsocialtransformation.org/download/socialdialogue/Vargas%20&%20Petri%20-%20Neocorporativismo.pdf>

- Vargas, J. P. y Petri, D. P. (2008). *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España/AECID/Fundación DEMUCA/REDGOB. <https://platformforsocialtransformation.org/download/socialdialogue/Vargas-Petri-Parliamentary-Effectiveness.pdf>
- Wilson, B. y Rodríguez, O. (2013). Costa Rica: Understanding Variations in Compliance. In Langford *et al.* (Eds), *Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights Judgments*. Cambridge University Press. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2172329#references-widget
- Yashar, D. J. (1997). *Demanding Democracy. Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950*. Stanford University Press.