
ANUARIO CIEP

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS

NUMERO 4 / 2013

ISSN 2215-2873



**UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA**

ÍNDICE

EQUIPO EDITORIAL Y COLABORADORES	3-4
PRESENTACIÓN	5-6
ARTICULOS CIENTÍFICOS	9
INNOVACIÓN Y LIDERAZGO EN EL PROCESO PARLAMENTARIO: EL CASO DE LA DISCUSIÓN DE LA FECUNDACIÓN IN VITRO <i>César A. Zúñiga Ramírez</i>	10-55
COMUNICACIÓN POLÍTICA DEL JUEZ ELECTORAL COSTARRICENSE <i>Luis Diego Brenes Villalobos</i>	56-85
HUMOR POLÍTICO: ANÁLISIS DE LA CARICATURA POLÍTICA EN EL REFERÉNDUM 2007 <i>Lhiam Vega Umaña</i>	86-103
EN BÚSQUEDA DE LA IDEA: RUTAS PARA LA INVESTIGACIÓN DEL ANARQUISMO EN COSTA RICA EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX <i>José Julián Llaguno Thomas</i>	104-131
ANÁLISIS DE DISEÑO INSTITUCIONAL EN ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR. EL CASO DE COSTA RICA <i>Andrea Mora Brenes</i>	132-169
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LOS ACTORES: UN MODELO DE CUANTIFICACIÓN APLICADO A CASOS DE GOBIERNO DIGITAL EN COSTA RICA Y CHILE <i>Roberto Cortés Morales y Gabriela Marín Raventós</i>	170-193
LA REFORMA DEL MOPT: UN ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES DE MEJORA <i>Luis Guillermo Loría, Raquel Arriola, Roy Barrantes, Carlos Campos y Ana Luisa Elizondo</i>	194-225
AVANCES DE INVESTIGACIÓN	227
CONSTRUCCIÓN GEOGRÁFICA DE LA PROVINCIA DE LIMÓN, COSTA RICA: PODER, CULTURA Y TERRITORIO <i>Alberto Gutiérrez Arguedas, Andrés Jiménez Corrales y Luis Carlos Martínez Solano</i>	228-245
EL HÁBITO DE VOTAR: UN MARCO TEÓRICO PARA COMPRENDER EL CAMBIO Y LA ESTABILIDAD ELECTORAL <i>Ronald Alfaro-Redondo</i>	246-267
RESEÑAS	268
FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds). Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2014. <i>Ana María Morales Chacón</i>	270-272

ANUARIO CIEP

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS

EQUIPO EDITORIAL Y COLABORADORES

DIRECTORA

Dra. María José Cascante

EDITORA

Bach. Alina Menocal

ASISTENTES DE EDICIÓN

José Daniel Sirias
Miriam Pérez Meneses

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Alberto Cortés Ramos
M.Sc. Fernando Zeledón
Dra. Ilka Treminio
M. Ph. Sergio Moya Mena
Dra. Gina Sibaja Quesada
Dr. Felipe Alpízar
Dr. Manuel Rojas
M. Ph. Sergio Moya Mena
Dra. Gina Sibaja Quesada
Dr. Salvador Sánchez
Mtro. Víctor Alarcón Olguín
Dra. Cristina Eguizábal Mendoza
Dr. Scott Morgenstern

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Edgar Sandí Martínez, Centro de Investigación y
Estudios Políticos - Universidad de Costa Rica, Costa
Rica

COLABORADORES

- M.Sc. Amelia Brenes, Candidata a Doctor Universidad de Salamanca, España
- M.Sc. Iván Acuña, Jefe de la Unidad de Comunicación, MIDEPLAN, Costa Rica
- M.Sc. Carolina Quesada, Escuela de Antropología, Universidad de Costa Rica, Costa Rica
- Melissa Zamora, Técnica en Investigación e Incidencia en el Centro Pedro Francisco Bonó: Espacio de Acción y Reflexión. Santo Domingo, República Dominicana
- David Díaz, Catedrático y Director del Posgrado de Historia de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica
- Dra. Andrea Mora, Coordinadora Académica Regional, Secretaria General FLACSO, Costa Rica
- Evelyn Villarreal Fernandez, Coordinadora de investigación Estado de la Región
- M. Sc. Luis Melián, Candidato a Doctor Universidad de Salamanca, España
- Adrián Pignataro, Centro de Investigación y Estudios Políticos - Universidad de Costa Rica, Costa Rica
- José Andrés Díaz, Profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica e investigador en el IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica
- Mrto. Allan Abarca Rodríguez, Docente Escuela de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

PRESENTACIÓN

La entrega del tercer volumen del Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica es el producto del trabajo realizado durante el periodo académico 2012. El resultado logra recopilar artículos de alta calidad científica, avances de investigación y una reseña de libro. El objetivo es que la comunidad con interés en los estudios políticos tenga acceso a productos de calidad.

En tres años y tres volúmenes el espacio del Anuario ha pasado por un proceso de aprendizaje y recomposición, con miras en construir un sitio de referencia para el debate y el análisis político, con el sello de calidad del CIEP. El proceso ha evidenciado la necesidad de poner un énfasis en la calidad de las publicaciones, la revisión de pares y mejorar los plazos de recepción y evaluación de los artículos.

En general, y aunque queda mucho camino por recorrer, se pretende que cada volumen sea un espacio más llamativo para la comunidad académica que está dispuesta a compartir su conocimiento con la región y a crecer en conjunto en un espacio creado por y para la región, con una perspectiva inclusiva al mismo tiempo que rigurosa.

El Anuario pretende ser una fuente de consulta obligatoria para estudiantes, profesores e investigadores que quieran mantenerse informados con respecto a la actualidad de la investigación y publicación sobre los temas que son interesantes para el debate sobre estudios políticos, además de promover el uso de herramientas de análisis de datos innovadoras en la región.

Queremos aprovechar este espacio para agradecer a los autores por presentar sus artículos y revisarlos cuando fuera necesario. A los pares externos que con tanta disponibilidad ceden su tiempo para leer y evaluar los artículos que recibimos y finalmente a todo el equipo académico, técnico y administrativo que hace posible el resultado final de cada año.

Con miras en los siguientes volúmenes extendemos la invitación para enviar artículos que cumplan con los requisitos de calidad, así como acercarse al Anuario y continuar colaborando en este proceso de mejoramiento.

Equipo de coordinación del Consejo Editorial

ARTÍCULOS CIENTÍFICOS

INNOVACIÓN Y LIDERAZGO EN EL PROCESO PARLAMENTARIO: EL CASO DE LA DISCUSIÓN DE LA FECUNDACIÓN IN VITRO

INNOVATION AND LEADERSHIP IN PARLIAMEN- TARY PROCESS: THE CASE OF IN VITRO FERTI- LISATION DEBATE

César A. Zúñiga Ramírez

Correo: zunigacaz@yahoo.com

Licenciado en Ciencias Políticas y Máster en Dirección y Administración de Empresas con énfasis en Gerencia, ambos por la Universidad de Costa Rica. Investigador y docente de la Escuela de Ciencias Políticas, la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas y el CIEP, por más 16 años, hasta el año 2013. Autor de diferentes artículos e investigaciones académicas en áreas como teoría política, metodología, reforma del Estado y gerencia política. Actualmente, trabaja en su tesis doctoral en Ciencias de la Administración por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica.

Recibido 07/09/2013 – Aceptado 29/07/2014

Resumen

El artículo examina la discusión parlamentaria costarricense en torno del tema de la *Fecundación in Vitro*, en su primera etapa, desde el punto de vista de la gestión de la innovación y el liderazgo en dicho debate. En un enfoque interdisciplinario, que integra herramientas conceptuales de la Ciencia Política y la Administración, el estudio sospecha que la gestión parlamentaria del tema de interés se ve atrapado en un debate poco innovador y con liderazgos de muy bajo perfil, que terminó por generar una decisión basada en la lógica "pierde-pierde". A partir de este análisis, el estudio concluye con una propuesta de discusión para un modelo de gerencia política, con el fin de guiar el debate parlamentario de temas sensibles, con el aprovechamiento de herramientas de innovación y liderazgo asertivas.

Palabras claves: debate parlamentario, toma de decisiones, fecundación in vitro, Innovación, liderazgo, gerencia política.

Abstract

This article examines the Costarican parliamentary discussion of *in vitro fecundation*, on its first stage, from the point of view of innovation and leadership. In an interdisciplinary approach which integrates conceptual tools from Political Science and Administration, the study suspects that the parliamentary debate of the topic of interest is trapped in a not much innovative discussion and a very low leadership profile which ended up in a "loss-loss" decision. From this analysis the article concludes with a discussion of a model of political management proposal in order to guide the parliament debate of sensitive topics, taking advantage of assertive innovation and leadership.

Key words: parliamentary debate, decision making, in vitro fecundation, innovation, leadership, political management.

INTRODUCCIÓN¹

El análisis de la innovación y el liderazgo, ha sido un tema que, primordialmente, se ha desarrollado en el mundo corporativo. Es en las empresas y organizaciones de carácter productivo, donde la *innovación* ha sido un tema capital de cara a la sobrevivencia y crecimiento en un entorno altamente competitivo, y el *liderazgo* ha sido considerado un aspecto de crucial importancia para los mismos objetivos, sobre todo, en la construcción de organizaciones inteligentes, flexibles y adaptables ante las condiciones ambientales.²

El presente estudio se caracteriza por su poca ortodoxia. Pretendemos abordar ambos constructos conceptuales, la innovación y el liderazgo, en una organización poco convencional, una organización política como la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Específicamente, nos interesa examinar el tratamiento que se le dio a la discusión del polémico e innovador tema de la *Fecundación in Vitro (FIV³)*, y la forma como la comisión especial que conoció el ex-

1 Con este estudio se pretende realizar un diagnóstico de caso, con el objeto de examinar el manejo del liderazgo y la innovación, que permita establecer una propuesta o plan de mejora para los tomadores de decisiones considerados. Ante esto, procedemos a formular nuestro problema de investigación, con base en el siguiente interrogante:

¿Cómo se manifiesta el manejo de la innovación y el liderazgo en el proceso de discusión del proyecto de Ley de Fecundación In Vitro (FIV – expediente 17900-), desde su presentación y hasta su resolución final (emisión de dictámenes) en el seno de la comisión especial que conoció la iniciativa (expediente de comisión 18004), durante el período que va del 24 de febrero al 3 de marzo del 2011?

2 SENGE, Peter. *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Gránica, 2002. pp. 12-15.

3 También, se estila el concepto Fecundación in Vitro y de Transferencia Embrionaria (FIVET por sus siglas en inglés).

pediente trató y resolvió (tomo una decisión) que a la postre terminó con el archivo definitivo de la iniciativa.⁴

BASES HISTÓRICAS

La *Fertilización in Vitro y de Transferencia Embrionaria* (FIVET) es una técnica científica orientada a promover la fertilidad de parejas que tienen problemas para procrear, por medio de un procedimiento que implica la manipulación del óvulo femenino y los espermatozoides masculinos fuera de la matriz de la madre, en un laboratorio, con el fin de generar artificialmente la fecundación del óvulo, para luego reimplantarlo en dicha matriz para que se desarrollen uno o varios embriones humanos dentro de él.⁵

La aplicación más común de la técnica, se basa en un procedimiento que empieza por la inducción de la producción de óvulos en la matriz de la mujer -vía inyección de estimulación hormonal (HCG y HCM)-, los cuales son extraídos quirúrgicamente, al tiempo que se hace lo propio con el semen masculino -usualmente obtenido por la vía de la masturbación-, para generar la fecundación "en probeta", de manera artificial. Una vez que se gesta la fecundación, es decir, se crea un cigoto en probeta, se reinserta en la matriz de la madre antes de que se haya dividido en más de 8 células.

Debido a que la fecundación artificial tiene una tasa de fracaso muy alta, en razón de que no opera una selección natural en el proceso de la concepción, como sí ocurre en condiciones normales, los médicos tienden a transferir entre 3 o 4 embriones humanos a la matriz receptora, con el fin de lograr que alguno de los cigotos consiga mantenerse en ella y desarrollarse plenamente. Los embriones que no logran desarrollarse en el procedimiento, naturalmente, son abortados por el cuerpo de la mujer, y los que no son implantados, suelen desecharse, o bien, congelarse y almacenarse para otros usos. Se trata, sin duda, de un procedimiento polémico que tiene serias implicaciones de carácter bioético, en función de su grado de desarrollo técnico actual.

Contrariamente a lo que se podría pensar, la *Fecundación In Vitro* en Costa Rica tiene varios lustros de discusión a escala nacional. De hecho, el país reguló la utilización de esta técnica de fertilización el 3 de marzo de mil novecientos noventa y cinco, mediante el decreto ejecutivo N° 24029-S. Dicho decreto autorizaba la práctica de técnicas de reproducción asistida, bajo condiciones bastante restrictivas en cuanto a las

4 De una iniciativa específica, porque como veremos, ha habido un par de proyectos más en ese sentido.

5 NAVARRO DEL VALLE, Hermes. *El derecho a la vida y la inconstitucionalidad de la Fecundación in Vitro*. San José: Promesa, 2001. pp. 23-33.

personas sujetas de la fecundación.⁶

Este decreto fue recurrido ante la Sala Constitucional, el 7 de abril de 1995, por el abogado Hermes Navarro del Valle, acción que fue acogida y declarada con lugar mediante resolución 2000-02306 de las quince horas con veintiún minutos del quince de marzo del dos mil. La Sala consideró que se violó el principio de reserva de ley ⁷ y;

"En relación con lo expresado, cabe concluir que tales prácticas atentan claramente contra la vida y la dignidad del ser humano. [...]. El embrión humano es persona desde el momento de la concepción, por lo que no puede ser tratado como objeto, para fines de investigación, ser sometido a procesos de selección, conservado en congelación, y lo que es fundamental para la Sala, no es legítimo constitucionalmente que sea expuesto a un riesgo desproporcionado de muerte. [...] La objeción principal de la Sala es que la aplicación de la técnica importa una elevada pérdida de embriones, que no puede justificarse en el hecho de que el objetivo de ésta es lograr un ser humano, dotar de un hijo a una pareja que de otra forma no podría tenerlo, [...] por lo que la Técnica no es acorde con el Derecho de la Constitución y por ello el reglamento cuestionado es inconstitucional por infracción al artículo 21 de la Constitución Política y 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos." (Sala Constitucional, 2000: 12-13).

Como consecuencia de la prohibición establecida por la Sala Constitucional, el 19 de enero de 2001, se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una petición por parte del abogado Gerardo Trejos Salas, en representación de varias parejas que veían sus derechos de procreación lesionados, en la cual se alegaba que la prohibición decretada por la Sala Constitucional creaba una violación continuada a varios derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos del Hombre. El resultado de la gestión del Dr. Trejos fue que la Comisión Interamericana dispuso hacer recomendaciones a Costa Rica, para que el país buscara legislar sobre dicha materia, con el fin de que se respetaran los derechos humanos de las parejas afectadas.⁸

Como se puede apreciar, nos encontramos en presencia de un debate en el que se manifiesta la colisión de dos puntos de vista jurídicos: el de la Sala Constitucional y el de las parejas demandantes. Ambas partes señalan la violación de un derecho humano fundamental, se-

⁶ CHAVES CASANOVA, Rita. *Dictamen negativo de minoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2011. pp. 2-3.

⁷ Implica que cuando hay de por medio un derecho fundamental, como el derecho a la vida, el Estado sólo puede regularlo por imperio de ley, y no por reglamento ejecutivo.

⁸ TREJOS, Gerardo. *La prohibición de la Fecundación in Vitro en Costa Rica*. San José: Juricentro, 2008. pp. 122-123.

gún los intereses y valoraciones de cada una. Por un lado, el derecho a la vida humana desde el momento mismo de la concepción, que señala la Sala; y por el otro, el derecho a la procreación y a tener una familia, que señala el abogado Trejos en su querrela internacional. Se trata, por lo tanto, de una discusión técnica y éticamente muy compleja.

Las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe 85/10 del 14 de julio de 2010, después de 10 años de iniciado el trámite de la querrela presentada por Trejos, provocaron que el Poder Ejecutivo enviara a la Asamblea Legislativa el proyecto del Ley 17.900 "Ley sobre Fecundación in Vitro y Transferencia Embrionaria", el cual inició su trámite en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, el 9 de noviembre del 2010, donde permaneció hasta el día 24 de febrero de 2011, fecha en la cual el Plenario Legislativo aprueba una moción para crear una comisión especial para darle trámite de manera específica.⁹

Dicha comisión, instalada el 28 de febrero, estuvo conformada por un total de 11 legisladores, distribuidos en los siguientes términos: Annie Saborío, Alicia Fournier y Oscar Alfaro, por parte del Partido Liberación Nacional; María Eugenia Venegas y Carmen Muñoz del Partido Acción Ciudadana; Gloria Bejarano del Partido Unidad Social Cristiana, José María Villalta del Partido Frente Amplio, Damaris Quintana y Marielos Alfaro del Partido Movimiento Libertario, Carlos Avendaño del Partido Restauración Nacional y Rita Chaves del Partido Accesibilidad sin Exclusión. La comisión especial sesionó en un total de 9 ocasiones,¹⁰ en forma ordinaria y extraordinaria, con el fin de dar trámite a las mociones y de recibir los criterios de los expertos en relación con el tema, y es este debate el que analizaremos a profundidad, para determinar el manejo de la innovación y del liderazgo en tan complejo tema. Queremos determinar cómo se manifiesta el manejo de la innovación y el liderazgo en el proceso de discusión del proyecto de Ley de Fecundación In Vitro (FIV – expediente 17900-), desde su presentación y hasta su resolución final (emisión de dictámenes) en el seno de la comisión especial que conoció la iniciativa (expediente de comisión 18004), durante el período que va del 24 de febrero al 3 de marzo del 2011.

INNOVACIÓN, LIDERAZGO Y ANÁLISIS POLÍTICO

El abordaje conceptual del presente estudio tiene una importancia vitalísima, porque se trata de iluminar un fenómeno decisional de corte

9 CHAVES CASANOVA, Rita. óp. cit. pp. 3-4.

10 Como entre 2 y 3 horas cada sesión.

político, con base en argumentos y conceptos propios del campo de la Administración. En primer lugar, trataremos de esbozar los elementos conceptuales relativos a la *innovación* y el *liderazgo*, con el fin de ubicar el objeto de estudio en el contexto de ellos. Finalmente, analizaremos el *proceso político parlamentario* y su relación con la toma de decisiones y el funcionamiento del sistema político.

La innovación y la vida política

Si bien es cierto, la innovación constituye una práctica y un concepto fuertemente anclado en el campo corporativo y empresarial, los diferentes autores insisten en sus muchas bondades de corte societal, principalmente, porque generan crecimiento económico y avances significativos en el campo del conocimiento. Por ese motivo, la innovación ha sido abordada de manera interdisciplinaria, por diferentes ciencias como la Cibernética, la Sociología, la Psicología, la Comunicación y, desde luego, la Administración y la Ciencia Política.¹¹

La innovación puede ser entendida, en principio, como una novedad desarrollada por un grupo u organización de manera intencional, que permite un beneficio aplicado para estos y la sociedad en su conjunto, los cuales pueden tener connotaciones técnicas, organizacionales y ambientales.¹² La propuesta de González nos llama la atención en varios aspectos que son de interés para esta investigación. En primer lugar, la innovación no es un asunto puramente organizacional o empresarial, es un asunto fundamentalmente societal. En segundo lugar, la innovación no refiere exclusivamente a beneficios puramente económicos, sino a efectos más amplios, precisamente, para el conjunto de la sociedad. Tercero, la innovación no sólo tiene que ver con asuntos relativos a la parte técnica, también involucra la dimensión organizacional y su relación con el ambiente. Señala la autora:

"La definición también permite la introducción de una idea nueva diseñada, no para beneficiar a un rol, grupo u organización, sino para beneficiar a la sociedad en sentido más amplio. Además, la definición no está restringida al campo tecnológico... [...] La definición también reclama el componente de aplicación, un elemento social crucial del proceso de innovación. Finalmente, la definición aclara que no se requiere la novedad absoluta de una idea, sino que la idea sea nueva, para la unidad que la adopta".¹³

11 GONZÁLEZ VALDÉS, América. *Innovación organizacional. Retos y perspectivas* [en línea]. Ambiente Blackboard Learn. [Buenos Aires]: Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO), 2002. [Consultado: 9/6/2011]. Disponible en: www.uned.ac.cr. p.2.

12 Acá se refiere a impactos en el entorno (ambientales) de las organizaciones y no al aspecto ecológico.

13 GONZÁLEZ VALDÉS, América. *óp. cit.* p. 4. El subrayado es nuestro.

Esta primera aproximación nos arroja luces importantes para ubicar el concepto en nuestro objeto de estudio. Por un lado, la FIVET, en sí misma, expresa una clara innovación para la sociedad costarricense, en cuanto a que su aplicación es neófito en el país, independientemente de las cuestiones éticas de fondo. Por otro lado, su componente de aplicación es decisivo, por cuanto en las condiciones actuales, nuestro ordenamiento jurídico no lo permite. Por último, un tema tan sensible requiere de una innovación organizacional en la Asamblea Legislativa, en cuanto a la forma en que esta debe procesar su debate político frente a un tema novedoso y muy polémico como el de interés, sea la comisión especial que nos interesa. Sobre esta base, podemos identificar tres formas de innovación en nuestro análisis: la *innovación ínsita* del tema para el país, la *innovación jurídica* (en el ordenamiento jurídico) nacional que puede representar la aprobación de la ley, y la *innovación organizacional-procesal* que puede desarrollarse en la *discusión parlamentaria* del asunto.

La innovación ínsita se acerca a la conceptualización propia de la innovación de productos que se maneja en el ámbito empresarial. Para los efectos de este trabajo, la FIVET contiene en sí misma una cualidad novedosa inherente al tema, no sólo por la tecnología que le subyace –el muy moderno ámbito de la biogenética– sino el mismo hecho de que en el país no hay un desarrollo en la materia, en virtud de su prohibición legal. Esto es muy importante tenerlo claro, porque refleja el concepto del *Manual de Bogotá*, que señala que las innovaciones son vitales para la planificación del desarrollo nacional desde el Estado y para que las empresas generen estrategias empresariales oportunas.¹⁴

El carácter novedoso de la FIVET en el entorno parlamentario puede verse como una oportunidad para la innovación, vinculado con el impacto de las tecnologías en el lado humano de las organizaciones, en este caso, la Asamblea Legislativa. En efecto, este impacto se traduce usualmente en un incremento de la innovación y la creatividad en las organizaciones para resolver problemas y tomar decisiones, sobre la base de la interdisciplinariedad y la del aprendizaje.¹⁵

En cuanto a la innovación jurídica que representa la problemática de nuestro interés, no hay que verla simplemente como una novedad

14 JARAMILLO, Hernán. *et ál. Manual de Bogotá. Normalización de indicadores de innovación tecnológica en América Latina y el Caribe* [en línea]. Ambiente Blackboard Learn. [Bogotá]: Red Iberoamericana de Indicadores en Ciencia y Tecnología (RICYT), Organización de Estados Americanos (OEA) y Programa CYTED, 2001. [Consultado: 9/6/2011]. Disponible en: www.uned.ac.cr. pp. 11-12.

15 ANDERSEN, Arthur. *Impacto de las nuevas tecnologías en el mundo laboral. Informe ejecutivo* [en línea]. UNED. [Costa Rica]: Ambiente Blackboard Learn, 2011. [Consultado: 9/6/2011]. Disponible en: www.uned.ac.cr. p. 1.

en el ordenamiento (algo que no está regulado y que podría regularse), sino como un elemento que refiere a una necesidad social que requiere de innovación desde el Estado.¹⁶ Los problemas de infertilidad de ciertos sectores de la población, en efecto, exigen soluciones creativas y apropiadas, ante el efecto en el debate que se genera con la intromisión de una fuerza externa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el proceso político local. La innovación propiamente jurídica está en el centro de este proceso.

Desde el punto de vista de la innovación organizacional-procesal parlamentaria que hemos definido, hay que tomar en cuenta que las investigaciones han reflejado que el manejo del poder en el proceso de toma de decisiones determina el grado de éxito de la innovación. Las organizaciones empoderadas en cuanto a las decisiones e implementaciones en los procesos de innovación, han demostrado mucho más éxito que las verticales, rígidas y tradicionales, porque estas generan una suerte de inmovilismo burocrático en las organizaciones y en su proceso de toma de decisiones.¹⁷

Aunado a esto, los procesos de comunicación intra e inter organizacionales son vitalísimos, en el tanto inician y sostienen los procesos innovativos. No se puede generar innovación sin considerar las señales del entorno, no sólo por la cuestión de medir lo que pasa ahí, sino porque el tema de los valores, según lo ha zanjado la *teoría del cognición social*, está presente en todo proceso innovativo, ya que este debe pasar por el filtro psíquico del individuo, que contiene en su seno los juicios y creencias con los que ha sido socializado y fabricado por la sociedad.¹⁸

Esto reviste de una importancia capital, porque naturalmente existe una clara contradicción entre los juicios y creencias de la mayoría de la población, formada en los principios de tradición judeo-cristianos, que expresan un valor respecto de la vida altamente radical, y la FIVET como una técnica que apunta directamente hacia corazón mismo de esas creencias. Naturalmente, el éxito de la innovación ínsita que sugiere la FIVET, depende de la manera en que el proceso decisional se articula con los juicios y creencias socialmente relevantes.¹⁹

La comunicación en el campo de las innovaciones, está relacionada con la forma en que esta pasa de la empresa u organización al mundo, así como los procesos de realimentación entre ambos. Hablamos de flujos de información internos de la organización y externos a ella

16 LÁSCARIS COMNENO, Tatiana. "Estructura organizacional para la innovación tecnológica. El caso de América Latina". *Revista desconocida*. Mayo-agosto, 2002. Nº 3. p. 5.

17 GONZÁLEZ VALDÉS, América. óp. cit. p. 5, 8.

18 Íd. p. 6.

19 ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. "La cultura política". En: *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 2007. p. 178.

-entorno- con diferentes unidades organizacionales relacionadas.²⁰ Estos flujos parecen ser vitalísimos para imbricar el proceso de toma de decisiones parlamentarias, toda vez que estas afectan al conjunto de la población.

El mismo *Manual de Oslo*, que ha sido desarrollado para medir y construir un sistema de indicadores de innovación en los países, reconoce la importancia de la innovación organizacional (métodos sobre la estructura y proceso decisorio) junto con las tecnológicas y las de *marketing*.²¹ Este reconocimiento pone énfasis en la importancia de tomar nota del carácter no restrictivo del concepto de interés, y de su análisis aplicado al caso de la Asamblea Legislativa, *vis a vis* la discusión de temas con un alto contenido innovativo –ínsito.

El concepto de creatividad reviste de una importancia capital cuando del análisis de problemas altamente complejos y conflictuales, como el caso de la FIVET en Costa Rica, se trata. La creatividad es la capacidad de combinar ideas y sistemas originales para convertir un problema o necesidad de los clientes o ciudadanos, en una solución oportuna y apropiada.²² Con las dimensiones del problema de nuestro interés, ciertamente la creatividad es una herramienta vital para encarar un proceso de decisiones tan complejo, en el que se presenta un problema o necesidad de la población, en este caso la infertilidad de algunas parejas, en una solución conveniente para ellas y el país.

Este autor señala atinadamente la necesidad asumir el proceso creativo al ver el problema en su correcta dimensión, encubar ideas novedosas sobre él, inspirar el análisis inteligente para crear soluciones e innovar de manera concreta la solución. Como se aprecia, se trata de entender que la *creatividad* es la generación de ideas novedosas para abordar un problema y la *innovación* es la dimensión práctica o aplicada con que se resuelve el problema. Hasta qué punto la discusión parlamentaria buscó desarrollar un debate creativo y abierto a los flujos de comunicación en su interior, con el entorno inmediato (la Asamblea Legislativa) y el mediato (sociedad civil, opinión pública, medios de comunicación, etc.) –la creatividad- puede contestar preguntas importantes relacionadas con su resolución final –la innovación. Al respecto;

20 OECD. *Oslo Manual. Guidelines for collecting an interpreting innovation data* [en línea]. 3era ed. Oslo: Organisation for economic co-operation and development statistical office on the European Communities, 2005. [Consultado: 9/6/2011]. Disponible en Ambiente Blackboard Learn, UNED: www.uned.ac.cr. pp. 41-42.

21 íd. pp. 12, 17.

22 PALAFOX DE ANDA, Gustavo. *Creatividad e innovación* [en línea]. 2011. [Consultado: 9/6/2011]. Disponible en Ambiente Blackboard Learn, UNED: www.uned.ac.cr. (No consta fuente original).

"...la creatividad se puede afirmar que es un proceso mediante el cual se integran conocimientos generales, experiencias prácticas, los datos aislados, la información sobre algún problema, las "corazonadas" e inclusive las percepciones extra-sensoriales orientadas a la generación de ideas y a la toma de decisiones".²³

La relación entre creatividad y resolución de problemas, ha sido abordada científicamente por Whetten y Cameron,²⁴ quienes han encontrado que si los problemas son predecibles y la información es clara, el modelo analítico de solución (lado izquierdo del cerebro) tiene un peso decisivo, pero si es lo contrario, el modelo creativo es el que resulta más efectivo. Mientras el modelo analítico se basa en el seguimiento lineal de cuatro etapas principales (definir el problema, generar soluciones, evaluar opciones, seleccionar alternativa y ejecutar y dar seguimiento) el modelo creativo se basa en el pensamiento lateral y en la incubación de ideas creativas por medio del pensamiento fluido y flexible, que permite romper los bloqueos mentales de la creatividad.

La comprensión de los obstáculos a la energía psíquica que permite el desarrollo de la creatividad, es una herramienta que nos permite valorar la existencia de esos frenos en el proceso parlamentario investigado. La creatividad se puede agotar por la existencia de exigencias excesivas, por distracciones que nos quitan el foco de atención, por pereza o indisciplina, o por desidia personal.²⁵ Valorar estos elementos, pueden ayudar a clarificar las causas del resultado final del proceso analizado.

Liderazgo político: acicate de la innovación

El tema del *liderazgo*, a contrario *sensu* de lo que ocurre con el concepto de innovación, sí está más directamente involucrado con la vida política. De hecho, la Administración y la Ciencia Política comparten su interés por la investigación y teorización de este campo de estudio. La cuestión medular acá es hasta qué punto los tipos de liderazgo

23 MEDINA SALGADO, César. "La creatividad en la toma de decisiones". *Revista Gestión y Estrategia* [en línea]. México D.F.: Universidad Autónoma de México (UAM), 2000. [Consultado: 9/6/2011]. Disponible en Ambiente Blackboard Learn, UNED: www.uned.ac.cr. p. 2.

24 WHETTEN, David y CAMERON, Kim. *Desarrollo de habilidades directivas*. México D.F.: Pearson Educación, 2005. pp. 160-189.

25 CSICKSZENTMIHALYI, Mihaly. *Potenciando la creatividad individual* [en línea]. UNED. [Costa Rica]: Ambiente Blackboard Learn, 2011. [Consultado: 9/6/2011]. Disponible en: www.uned.ac.cr. p. 1.

observados en la comisión legislativa que debatió el proyecto 17900, fueron decisivos en cuanto al resultado final de la toma de decisiones.

El análisis del liderazgo, al igual que pasa con la innovación, apunta en dos componentes esenciales: por un lado, la *inteligencia cognitiva*, que está vinculada con la utilización de la lógica racional en la resolución de problemas y en la toma de decisiones y; por otro lado, la *inteligencia emocional*, que tiene que ver con la autorregulación, el autoconocimiento, el autocontrol, la empatía y el manejo de las relaciones interpersonales en las organizaciones. Investigaciones empíricas han demostrado que en las organizaciones altamente efectivas, el desarrollo e implementación de las 10 habilidades directivas más importantes dependen, principalmente, de la inteligencia emocional más que de la cognitiva.²⁶

De esta forma, la inteligencia emocional es al liderazgo, lo que la intuición a la innovación. Para los efectos de nuestra investigación, está claro que la inteligencia emocional reviste de una importancia capital para la comprensión del debate legislativo y señala las posibles falencias de los decisores. Los diputados y diputadas deben saberse no sólo "administradores del poder" sino también "líderes políticos" capaces de generar un debate emocionalmente efectivo y productivo. A este respecto, sentencia Senge:

"...existe la exploración libre y creativa de asuntos complejos y sutiles, donde se "escucha" a los demás y se suspenden perspectivas propias [...] en la discusión se presentan y defienden diferentes perspectivas y se busca la mejor perspectiva para respaldar las decisiones que se deben tomar".²⁷

Otros estudios empíricos relativos a los líderes exitosos, nos hablan de la parte emocional como uno de los aspectos vitales en ellos. Jim Collins conceptualiza este tipo de dirigentes como los "líderes de nivel 5" (LN5), los cuales están en la cúspide de la jerarquía de liderazgo exitoso. El LN5 tiene dos características fundamentales: la humildad personal y la voluntad profesional de hierro, lo cual se combina en un equilibrio emocional que le hace ser humilde y claro en cuanto a sus objetivos. No es egocéntrico, sino práctico, tiene pasión por la visión que abraza y hace un manejo de las relaciones humanas basado en la confianza y la visión de la organización.²⁸

26 WHETTEN, David y CAMERON, Kim. Óp. cit. pp.10-11.

27 SENGE. 2002. Óp. cit. p. 297.

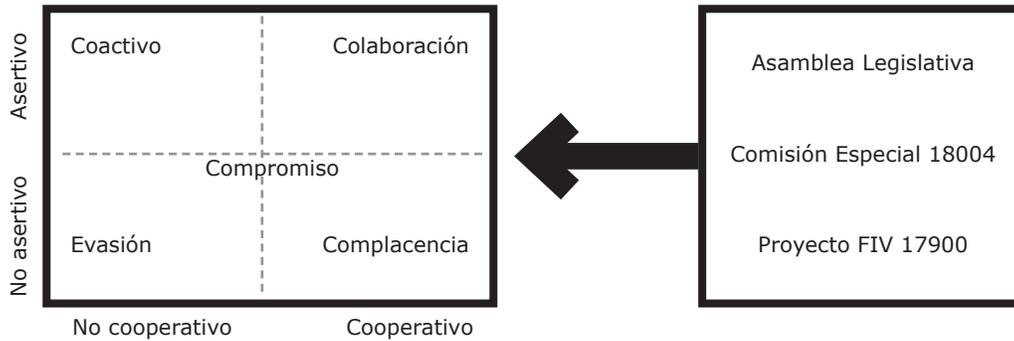
28 COLLINS, Jim. *Empresas que sobresalen. Por qué unas sí pueden mejorar la rentabilidad y otras no*. Bogotá: Norma, 2009. p. 55.

De las 10 habilidades directivas encontradas y examinadas por Whetten y Cameron, para los efectos de nuestro objeto de estudio, 4 de ellas parecen ser fundamentales en cuanto al liderazgo efectivo del proceso de discusión y toma de decisiones legislativas, en un tema tan sensible como el que nos interesa, a saber: comunicación efectiva "cara a cara", propia del manejo de la *comisión*; del *estrés*, que puede generar episodios agresivos y ansiosos en el debate; del *poder* y la *influencia*, que refiere a la capacidad para negociar y tomar decisiones asertivas y; del *conflicto*, que tiende a manejarse en procesos de negociación que van de la lógica distributiva [se reparte el pastel en un modelo gana-gana, gana-pierde o pierde-pierde], o integrativa [se expande el pastel en una lógica gana-gana].²⁹

El despliegue del poder en un órgano parlamentario tiene el problema de que posicionalmente hay tantos decisores como diputados electos. En efecto, cada legislador tiene la investidura de su representación popular, por lo que les reviste de una posición de jerarquía que no es inferior a la de las demás, a diferencia de una organización empresarial, por ejemplo, en la que el gerente general ostenta, él solo, la máxima jerarquía de poder; o aún en el gobierno, en el que el Presidente de la república, por ejemplo, ostenta esa misma condición. De esta forma, la capacidad de influenciar se complejiza exponencialmente por la cantidad de jefes involucrados en el órgano pertinente, que pueden ser hasta 57 para el caso del Plenario. De primera entrada, desde luego, parece que el manejo de las tres estrategias de influencia debería privilegiar la *negociación* primero y la *razón* después, como acicates para generar debates y decisiones oportunas.

En cuanto al manejo del conflicto, fue público y notorio que el tema era candente y desató pasiones encontradas. Whetten y Cameron crearon una matriz (véase **FIGURA NÚM. 2.1.**) para ubicar los conflictos y consideraron en un plano el nivel de asertividad de la negociación (satisfacción del interés propio) y el nivel de cooperación en el otro (satisfacción del interés del contrario), lo cual genera diferentes escenarios para evaluar las negociaciones conflictuales. Por ejemplo, si es muy asertivo y poco cooperativa, la negociación es coactiva; si es asertiva y cooperativa, apunta a la colaboración; si es poco asertiva y poco cooperativa, es evasiva; y si es poco asertiva y muy cooperativa, es complaciente. Ubicar nuestro objeto de estudio en esta matriz es de particular importancia.

29 WHETTEN, David y CAMERON, Kim. Óp. cit. pp. 103-110, 212-268, 345-353.

FIGURA NÚM. 2.1.**MODELO BIDIMENSIONAL DEL COMPORTAMIENTO DEL CONFLICTO (ESQUEMA ANALÍTICO)**

Fuente: Adaptación propia según WHETTEN, David y CAMERON, Kim. Óp. cit. p. 253.

Para los efectos de esta investigación, por otro lado, el concepto de liderazgo se encuentra orgánicamente conectado con el de innovación. Si consideramos el carácter ínsito de la innovación analizada (FIVET), entonces es relevante comprender que un liderazgo democrático y colaborativo de dirección, en vez de uno vertical y autoritario, constituye una palanca primordial para el desarrollo de las innovaciones. El buen político es aquel que promueve la innovación si es capaz de captar lo esencial, la "visión panorámica", y si puede viabilizar los "sueños" de los innovadores.³⁰ Esto también es de capital importancia para la innovación procesal, toda vez que esta determina el resultado final de la decisión, la innovación jurídica, cualquiera que este sea.

Para enfrentar problemas como el que nos interesa, se debe promover un liderazgo creativo, orientado hacia el pensamiento lateral, que permita integrar la razón con la intuición, para resolver problemas de una manera distinta al promedio. Como se ha mencionado reiteradamente, se trata de entender la necesidad de integrar los dos hemisferios del cerebro en debates como este: el izquierdo, que apunta hacia lo lógico y lo racional, y el derecho, que apunta a la intuición y la visión integradora.³¹

INNOVACIÓN, LIDERAZGO Y PARLAMENTO

Los teóricos han puesto mucho énfasis en los efectos del entorno sobre las organizaciones. El mundo globalizado caracterizado por una

30 GONZÁLEZ VALDÉS, América. Óp. cit. p. 10.

31 MEDINA SALGADO, César. Óp. cit. pp. 3-4.

economía multipolar (Japón, EEUU y Europa) ha tenido efectos directos en las organizaciones y en las relaciones humanas en el seno de ellas, muy vinculados con los procesos innovativos, tanto tecnológicos como organizacionales, lo que ha llevado al factor humano a ocupar un papel determinante en ellos.³²

Entender el funcionamiento del sistema político y su relación con los valores de una sociedad, también repercute en su ubicación en términos de innovación y liderazgo. Como ya lo vimos, ambos elementos dependen de manera decisiva de condicionamiento ético-sociales, razón por la cual resulta de primera importancia determinar la relación señalada.

Desde el punto de vista de la Ciencia Política, Easton ha colocado el plano moral en el corazón mismo del sistema político, pues define su función primordial en la sociedad como una "asignación autoritaria de valores". En otras palabras, la función básica del sistema político, en cuanto a las decisiones que toman sus órganos centrales, entre ellos, el Parlamento, es asignar una escala de valores que son colectivamente vinculantes. Ello implica que para una sociedad, este sistema define determinada concepción del bien y prohíbe todo lo que se le oponga. El sistema político dice, en el fondo, lo que es correcto e incorrecto para una sociedad, lo que es bueno o malo para ella. Sentencia Easton:

"...lo que distingue la interacciones políticas de todas las otras interacciones sociales es que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad. [...] las asignaciones autoritarias distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos, siguiendo uno o más de tres procedimientos posibles: privando a la persona de algo valioso que poseía, entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado, o bien permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otras".³³

El valor en relación con el cual se asignó autoritariamente cierta concepción del bien, está vinculado con la vida, ya que la resolución de la Sala Constitucional puso la protección de la vida, como valor, por encima de cualquier pretensión de promover la fertilidad humana (generación de la vida) por medio de técnicas (en este caso, la FIVET) que entraran en conflicto con dicho valor. Así, como decisión colectivamente vinculante, la Sala niega el acceso a la FIVET de ciertas parejas con problemas de infertilidad. Por ese mismo motivo, la pretensión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es

32 MARTINEZ, Griselda y MONTESINOS, Rafael. "La innovación organizacional del trabajo". *Revista Gestión y Estrategia* [en línea]. México D.F.: Universidad Autónoma de México (UAM), 2002. [Consultado: 9/6/2011]. Disponible en Ambiente Blackboard Learn, UNED: www.uned.ac.cr. p. 1. Compárese con OECD. Óp. cit. p. 16.

33 EASTON. 1982. Óp. Cit. pp. 79-80.

que la Asamblea Legislativa genere una nueva asignación autoritaria de valores en beneficio de esas parejas, y es eso lo que solicita: que se apruebe una ley que regule la utilización de la FIVET. Así, en la comisión especial que conoció el proyecto, no se discutía simplemente una cuestión de corte jurídico, se discutía cuál de esas concepciones del bien, cuáles valores respecto de la protección de la vida y la generación de la vida, debían asumirse como correctos y cuáles no.³⁴

El sistema político recibe *inputs* o insumos del entorno (nacional e internacional), que pueden ser *demandas* que llegan a ser demandas políticas cuando se incorporan en la agenda del sistema, o *apoyos* que se relaciona con la evaluación que de la función del sistema se recibe del entorno (incluyendo la legitimidad). Estos insumos los procesa y transforma en su interior, sobre la base estructuras y procesos político- institucionales, lo que se traduce en *outputs* o *productos* que corresponden con las políticas estatales plenamente decididas, es decir, con la asignación autoritaria de valores. Estos productos salen al entorno e impactan la vida social en función de la asignación autoritaria generada, y este vuelve a regresar información al sistema como demandas y apoyos influenciados por los productos, lo que genera un proceso complejo de constante realimentación.³⁵

Se nota la pertinencia de visualizar la demanda de los grupos de personas que, en el entorno, ven limitados sus derechos para tener hijos por medio de la utilización de la FIVET, así como la acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presiona al país desde el entorno internacional, para que se legalice dicha técnica. Cuando el Ejecutivo toma la demanda y la transforma en un proyecto de ley y la presenta ante la corriente legislativa, la demanda pasa a ser política, porque está formalmente incluida en la agenda parlamentaria. Todo el proceso de debate de la norma, en comisión y en el Plenario, corresponde con la manera en que el sistema político, en el plano legislativo, procesa y transforma el proyecto de ley, hasta que en el Plenario –o en una Comisión Legislativa Plena,³⁶ -a partir de las decisiones de la comisión que la estudió, se asigna autoritariamente el valor, sea que se apruebe el proyecto, o que, como en este caso, se archive –en primer debate.

34 ZÚÑIGA RAMÍREZ, César. "Sistema político y políticas públicas desde una perspectiva de familia: una discusión conceptual". En: BRENES, Isabel y ROSALES, Jesús (comps.). *Familia, dignidad humana y políticas públicas en América Latina*. San José: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, Enfoque a la Familia, Centro Iberoamericano de Estudios para la Familia, 2009.p. 21.

35 EASTON. 1982. Óp. Cit. pp. 226-231.

36 Se trata de 3 comisiones compuestas por 19 legisladores cada una, que tienen la potestad de dictar leyes por delegación de parte del Plenario. Véase: Asamblea Legislativa (2005: 126).

El proceso parlamentario es altamente complejo y se funda en estructuras procedimentales definidas en la Constitución Política de la República y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL). La iniciativa de la ley en Costa Rica depende, básicamente, del Poder Ejecutivo y de los diputados,³⁷ quienes son los que presentan los proyectos a la corriente legislativa, según la Ley Fundamental. Una vez que el proyecto ingresa y es publicado en el Diario Oficial La Gaceta, la Secretaría del Directorio le asigna, en condiciones procedimentales normales, una comisión que la estudie y rinde dictamen para el Plenario, que es el que decide finalmente su aprobación o rechazo final.³⁸ Cuando el Ejecutivo presenta el proyecto de nuestro interés, se le asigna el número 17900 y se envía a la Comisión Ordinaria de Asuntos Jurídicos, la cual inicia el trámite (9 de noviembre del 2010), realiza consultas y programa audiencias preliminares y, en suma, conoce el expediente.

En comisión, el expediente pasa por varias etapas procesales, dependiendo de las circunstancias específicas de su trámite. Por reglamento, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea debe emitir un informe técnico sobre él, se realizan consultas a instituciones, entidades, grupos y personas, según los legisladores lo estimen prudente y en función de aquellas que son obligatorias, según el informe técnico señalado, y se llevan a cabo audiencias que se consideren oportunas, todo con el fin de obtener los insumos necesarios para modificar el texto, de ser necesario, vía mociones de fondo, y tomar la decisión pertinente.³⁹

Existen en el parlamento dos tipos de comisiones, las permanentes y las especiales. Las primeras, como su nombre lo indica, son comités que existen de forma permanente y que conocen proyectos de ley sin ninguna limitación de plazo. En la Asamblea Legislativa hay una gran cantidad de comisiones permanentes ordinarias –como Asuntos Jurídicos- y permanentes especiales –como Derechos Humanos. De conformidad con los ordinales 90 y 91 del RAL, las comisiones especiales, en cambio, son creadas en el Plenario, vía moción, y se les asigna el conocimiento específico de uno o un conjunto de expedientes, por un plazo limitado. Una vez terminado el plazo, la comisión debe rendir dictamen (o dictámenes) para el conocimiento del Plenario.⁴⁰

37 También existe el instituto de la iniciativa popular, el cual, no obstante, es poco funcional.

38 VARGAS, Jean Paul y PETRI, Denis. *Efectividad parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José: Demuca, 2008. pp. 60-61.

39 Asamblea Legislativa. 2005. pp. 157-162.

40 Asamblea Legislativa. 2005. p. 162.

INNOVACIÓN Y LIDERAZGO EN EL DEBATE PARLAMENTO DE LA FIVET

Conviene que abordaremos de manera exhaustiva el debate parlamentario en torno del proyecto de ley de nuestro interés, con el fin de visualizar la manera en que se manejaron los fenómenos de la innovación y el liderazgo en el proceso, hasta llegar a su resolución final en la figura de cinco dictámenes de comisión, tres negativos y dos positivos. En las actas del expediente, se puede identificar claramente el manejo de ambos elementos en el proceso de discusión de la iniciativa y en los dictámenes, se puede elucidar el resultado final de ese proceso, es decir, la decisión tomada. En razón de lo anterior, debemos aclarar que no interesa un análisis pormenorizado de la parte argumentativa de la discusión, aunque, desde luego, plantearemos los ejes recurrentes principales de ella.

La innovación ínsita: el proyecto 17900

Como se ha teorizado en esta investigación, el proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y Transferencia Embrionaria, expediente 17900, representa una innovación como instrumento jurídico, no tanto por el grado de innovación de la técnica FIVET que, como vimos, se utiliza en seres humanos desde 1978,⁴¹ sino porque en el país se había prohibido su uso desde el año 2000, por la vía de una sentencia de la Sala Constitucional.

Debe recordarse que el proyecto de interés fue presentado por el Gobierno de la República ante la Asamblea Legislativa, como consecuencia de las presiones internacionales que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) le impuso, razón por la cual esta representa la posición oficial del Ejecutivo, sobre el tema. Precisamente, el reconocimiento de parte del Gobierno de este hecho capital, es la base argumentativa del proyecto, al punto que aproximadamente la mitad de la exposición de motivos se concentra en explicar los argumentos jurídicos esbozados por la comisión interamericana señalada, en relación con la querrela impuesta por las parejas presuntamente afectadas en cuanto a su capacidad jurídica para tener hijos, por la vía de la aplicación de la FIVET.

Una vez concluido el análisis de los argumentos de la CIDH, el proyecto claramente sentencia;

"En vista del informe [del CIDH], el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto procedió a realizar una serie de reuniones

41 No es objeto de interés en este trabajo, en todo caso, el grado de avance propiamente biogenético que ha tenido la técnica desde su implementación en seres humanos (enfoque desde la Ciencia Biológica).

con personas, órganos u organismos, estatales o no estatales, incluso con el representante legal de los peticionarios, en procura de construir una posición de Estado, siendo el presente proyecto parte de la respuesta que el Estado dará a la CIDH”

.⁴²

La colisión de dos grupos de derechos humanos fundamentales presente en la discusión de fondo del proyecto, a saber, el derecho a la protección de la vida humana y el derecho a tener una familia de parte de las parejas involucradas en la querrela, es abordada por el Ejecutivo en un enfoque eminentemente salomónico. Señala el proyecto que, por un lado, la Sala Constitucional llevaba razón en cuanto a proteger el derecho a la vida de los embriones humanos, para evitar el desecho, el almacenamiento y el congelamiento como parte del procedimiento, por el otro, que la CIDH está en lo correcto al indicarle al Estado costarricense su obligación de velar por la salud familiar de las personas con problemas de infertilidad.

El argumento del proyecto para resolver el acertijo, y esto es medular, es que el grado de desarrollo que presenta la técnica FIVET en la actualidad permite su uso sin violentar el derecho a la vida. No podemos en este trabajo verificar la validez de esa afirmación, lo cual es complicado y polémico, aún desde la biogenética, pero cuando menos, nos permite elucidar la manera con la que el gobierno asume el problema.⁴³

Desde el punto de vista de la innovación ínsita, es importante notar que el proyecto trata de conciliar la presunta contradicción en juego, con una argumentación que no prueba. ¿Si se trata de una falacia o no, es un asunto que se verificaría en el debate legislativo? Si la idea era “empujar” el asunto al “ring” parlamentario sin un criterio claro, más que una decisión salomónica, podría interpretarse la acción más cercana a la lógica del lavamiento de manos de Pilatos.

Los artículos del proyecto de ley están estructurados en cuatro capítulos, a saber: Disposiciones generales, Protección de la persona humana, Requisitos y procedimientos, y Delitos y sanciones. Con ellos, el proyecto pretendía, expresamente, autorizar y regular la práctica de la Fecundación In Vitro (FIV) y transferencia embrionaria, la cual define, en el artículo primero, como una;

42 CHINCHILLA MIRANDA, Laura. et ál. *Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y Transferencia Embrionaria*. Presidencia de la República. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Ministerio de Salud Pública. 22 de octubre de 2010. p. 3. El paréntesis es nuestro.

43 Íd. pp. 3-4.

"...técnica de reproducción asistida que involucra la reproducción extracorpórea y que consiste en la extracción de óvulos de los ovarios de la mujer y la fertilización de estos óvulos fuera de su cuerpo, para luego ser implantados en él".⁴⁴

En el sensible capítulo sobre la protección de la vida, la iniciativa reconoce la existencia de la persona humana a partir de la fecundación, a la que le asiste el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física, a la identidad genética, biológica y jurídica, a la gestación en el seno materno, al nacimiento, a la familia y a la igualdad. Por ello, se establece que todos los óvulos fertilizados en un ciclo de tratamiento deben ser transferidos a la misma mujer que los produjo y se prohíbe, en el ordinal número 8:

"...la reducción o destrucción de embriones, la experimentación, su preservación o almacenamiento mediante congelamiento o cualquiera otra técnica, su comercio, donación y cualquier otro trato lesivo que atente contra la vida y la dignidad humanas.⁴⁵

En el capítulo de requisitos y procedimientos, se regula el tema del consentimiento informado, de previo a someterse al tratamiento, el cual involucra la información detallada y la explicación a la mujer o pareja que se somete al tratamiento, la documentación que se requiere, la necesidad de exámenes físicos y psíquicos de los padres y madres, así como su realización por profesionales que no pertenezcan a la unidad que realiza el tratamiento. También, se regula la información detallada que debe recibir la pareja o la mujer sobre posibilidad de transmitir enfermedades hereditarias o de un mal congénito y riesgos previsible para tomar la decisión de continuar con el tratamiento, así como aspectos sobre manejo de expediente clínico y su confidencialidad.⁴⁶

Desde el punto de vista de la eventual *innovación jurídica*, debe resaltarse que el proyecto de ley presentado representa una novedad legal que podría entrar en conflicto con el ordenamiento jurídico y que debe ajustarse en función de varios instrumentos legales vigentes en el país. Por un lado, la misma Convención Americana de Derechos Humanos aprobada por el país en 1970, señala en su artículo 4, "Derecho a la Vida", que:

44 íd. p. 6.

45 íd. p. 7.

46 PIEDRA SÁNCHEZ, Alex. *Informe técnico jurídico ST.272-2010 J. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 8 de diciembre del 2010. p. 5.

"...Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente".⁴⁷

Por otro lado, en el ordenamiento jurídico nacional existe una batería de normas, para empezar, en la misma Ley Fundamental, que protegen la vida humana desde la misma concepción. La Constitución Política señala claramente en su artículo 21 que la vida humana es inviolable,⁴⁸ lo cual fue un elemento central de la Sala para dictar la resolución del 2000. Pero también, dos códigos legales, que en la jerarquía del ordenamiento están por encima de las leyes comunes, zanján el asunto claramente. El Código de Niñez y Adolescencia lo indica en su ordinal 12 y el Código Civil, en su artículo 31 indica que;

"Artículo 31.- La existencia de la persona física principia al nacer viva y se reputa nacida para todo lo que la favorezca desde 300 días antes de su nacimiento. La representación legal del ser en gestación corresponde a quien la ejercería como si hubiera nacido y en caso de imposibilidad o incapacidad suya, a un representante legal".⁴⁹

La naturaleza de la innovación presente en el proyecto, tienen varias aristas. Por un lado, el texto de las normas señaladas parece ser claro en cuanto al tema de cuándo comienza la vida. Si la vida empieza en el momento de la concepción, cuando se fecunda el óvulo, el cigoto es una persona humana plena de derechos. Si no se cumple la premisa del proyecto, de que la FIVET ha alcanzado un desarrollo técnico que permite su implementación sin pérdida de embriones humanos, la innovación jurídica resultaría nugatoria en las circunstancias actuales.

El debate en la comisión especial

Uno de los primeros elementos que deben considerarse cuando de examinar el debate de una comisión especial se trata, es el plazo que le otorga la moción que la crea en el Plenario. Este plazo habla ya, de por sí, de cierto nivel de negociación, porque ha de recordarse que estas mociones requieren de 38 diputados, sea, mayoría calificada, para aprobarse.

En el caso que nos ocupa, la moción que crea la comisión el día 24 de febrero del 2011, establece un plazo de un mes para que la comisión dictamine el expediente, lo cual significa, en términos procedimen-

47 íd. p. 9.

48 Asamblea Legislativa. 2008. p. 19.

49 PIEDRA SÁNCHEZ, Alex. Óp. Cit. P. 9.

tales, que el tiempo para debatir se restringe a ese lapso, cosa que, como se indicó, se negoció en Plenario, por lo que la mayoría de los diputados y diputadas integrantes estaban de acuerdo. En todo caso, las comisiones especiales tienen la potestad de solicitarle al Plenario una prórroga por igual plazo, una vez vencido el inicial, ello a pesar de que el Presidente de la Asamblea dijo en el máximo órgano legislativo, cuando se aprobó la moción, que era un plazo "improrrogable".⁵⁰

En la primera sesión de la comisión especial, el centro de interés gravitó alrededor de la definición de la metodología del debate. Las comisiones especiales, si bien tienen que seguir las reglas generales que plantea el Reglamento de la Asamblea Legislativa, puede negociar algún tipo de metodología para articular cierto debate o conocimiento de una iniciativa que se vea en su seno.

Por eso, cuando la Presidenta de la Comisión, María Eugenia Venegas Renauld inicia la sesión, puntualmente señala la importancia de abrir el debate:

"Procedería seguidamente a ponernos de acuerdo en una metodología que nos permita cumplir con el mandato del Plenario, así como con el horario, no obstante, antes de entrar en esto yo quisiera, señoras diputadas y señores diputados que reflexionáramos y ratificar también que nuestra aceptación para estar en esta Comisión pasa por el reconocimiento que hemos hecho de atender la solicitud de dar un dictamen sobre este proyecto. Creo que es bueno que tengamos, ojalá todos el espíritu de poder llegar a cumplir con un trabajo tal y como supondría una aceptación de integrar una Comisión de esta naturaleza, tal y como fue instalada".⁵¹

Una vez que la Presidencia decanta una actitud de apoyo hacia la iniciativa y hacia la aprobación de la FIVET en Costa Rica, salta el actor que, como se verá, se presentó como la "oposición" al proyecto, el Dip.⁵² Avendaño Calvo del Partido Restauración Nacional, agrupación política de raigambre cristiana, el cual cuestiona no sólo la celebración de la sesión, que considera violatoria al tenor de los parámetros reglamentarios, sino la idea de resolver el expediente en tan sólo un mes, según su criterio, tiempo insuficiente para debatir algo tan complejo como lo que estaba en discusión, sobre todo, argumenta, porque la Sala Constitucional requirió cinco años y la CIDH diez. Solicita la palabra, de inmediato, este diputado:

50 En efecto, esta no es una potestad que tiene el Presidente, por lo que la Asamblea podía dar la prórroga a pesar de lo señalado por este. Cfr. CEFIV. *Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de comisión especial 18004. De la 1 a la 9*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Especial que conocerá y dictaminará el proyecto de ley "Ley sobre fecundación in Vitro y transferencia embrionaria (CEFIV), expediente 17.900. 2010. Acta 1. p. 2.

51 íd. Acta 1. p. 3.

52 Dip. se refiere a diputado o diputada.

"Este proyecto, hace unos minutos acaba de ser leída la convocatoria, por lo que no podríamos en este momento proceder a conocer el proyecto, yo quiero que esto conste en Actas, igualmente como pedí que constara en Actas el tiempo de un mes que es un tiempo a todas luces violatorio, no va a poder existir el principio de democracia de poder verter las diferentes posiciones y objeto que se celebre esta sesión, ya que hace unos minutos ha sido convocada la Comisión".⁵³

Con las primeras líneas del acta número uno de la comisión, se clarifica muy abiertamente la fuente del conflicto que se suscitará durante su desarrollo. La Diputada Venegas, del PAC, se presenta como la defensora principal de la FIVET y el Diputado Avendaño, del PRN, como su opositor más claro. Ante el primer esbozo de conflicto, se empiezan a alinear los otros actores. El Diputado José María Villalta Florez-Estrada, del Partido Frente Amplio, solicita al asesor del Depto. de Servicios Técnicos indique criterio sobre la postura de Avendaño y adelanta que él cree que no existe ningún problema procedimental que señala este diputado, a la vez que la Diputada del Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Rita Chaves Casanova, secunda al criterio de Avendaño y lo apoya.

El aumento de las hostilidades se debió a que empezaron a circular entre los diputados dos propuestas de mociones "de metodología" para atender el desarrollo del debate: una que pretendía resolver la discusión dentro del plazo señalado para la comisión, unos 22 días, y otra que buscaba una discusión más extensa del asunto, de entre 4 y 6 meses aproximadamente. La diputada Presidenta, ante la postura de Avendaño, secundado por Chaves, insiste que el plazo lo puso el Plenario y que hay que cumplirlo. Por eso, señala que aunque en la primera sesión no se va a discutir el fondo del proyecto, sí procede hacerlo respecto de asuntos de "régimen interno", valga decir, las dos mociones "metodológicas". El diputado de Restauración denuncia que los diputados que están a favor del proyecto, ya han trabajado un "texto sustitutivo" con sus asesores técnicos⁵⁴ con el fin de conocerlo el jueves 10 de marzo en sesión extraordinaria, según la moción metodológica que están trabajando, sin que se le prestara parecer, lo que considera un "atropello".⁵⁵

En la segunda sesión, la comisión se abocó a definir aspectos metodológicos que, como se vio, quedaron inconclusos. De hecho, la primera decisión que se tomó fue la de celebrar la sesión los martes de 11 a.m. a 1 p.m., y luego se pasaron a conocer y votar las mociones "metodológicas". En esta parte, el Diputado Avendaño asumió una

53 *Ibíd.*

54 Se refiere un texto que sustituya el articulado del texto base, trabajado por los asesores de las fracciones interesadas en aprobar el proyecto.

55 *Íd.* Acta 1. p. 8.

postura de cuestionarlo todo y de solicitar aclaraciones al Depto. de Servicios Técnicos, sobre diversos extremos. Por su lado, se empezó a notar que los diputados a favor del proyecto, la mayoría de hecho, empezó a trabajar excluyendo de las negociaciones a los diputados disidentes, la del PASE y el de Restauración.⁵⁶

La discusión sobre la metodología de la comisión, se desarrolló, naturalmente, en una lógica de conflicto, toda vez que cada una tenía una visión muy distinta de las cosas, como ya se indicó. La moción de los 22 días, que se aprobó, era la de la mayoría de los diputados miembros de la comisión, que querían sesionar y votar el proyecto rápido y la otra, que pretendía desarrollar 42 sesiones (unos 6 meses) era la del diputado Avendaño.⁵⁷

La polarización del debate

Una vez resuelto el conflicto de la metodología de trabajo, el debate en la comisión tendió hacia una creciente polarización: por un lado, la mayoría de la comisión, representada por la presidencia, apoyaban la aprobación de la FIV –con modificaciones respecto del texto base- y, por el otro, el diputado Avendaño, secundado por la diputada Chaves, que reprobaban su aprobación y la técnica en sí misma. Esta polarización se desarrolló en 7 sesiones, del jueves 10 de marzo del 2011, al lunes 28 de ese mismo mes, cuando finalmente se dictamina el expediente, y se manifestó tanto al interior de la comisión –que es lo que más nos interesa- y en el ámbito de la opinión pública nacional, ya que los medios de comunicación, siempre muy prestos en estos casos, se dieron a la tarea de fotografiar la polémica.

En medio de la polémica, algunas de las observaciones hechas por el Dip. Avendaño generaron dudas y cuestionamientos en otros miembros de la comisión. En la tercera sesión, la Dip. Fournier señaló su preocupación en relación con el desarrollo del trámite del proyecto en cuestión, sobre todo porque venía de una comisión (asuntos jurídicos) que ya había iniciado el debate. Por su parte, la Dip. Chaves manifestó que los números “no le daban” para hacer todo lo que había que hacer en la comisión, incluyendo las 9 audiencias aprobadas en Jurídicos, para cumplir con el plazo estipulado, e insistió en pedirle al Plenario una prórroga. La presidenta, por su lado, justificó el atraso relativo a la dinámica que había tenido la comisión, de “constantes interrupciones”, a propósito de los debates iniciales, que no habían permitido, a su juicio, dar trámite a mociones de audiencias y consultas.⁵⁸

56 íd. Acta 2. p. 9.

57 íd. Acta 2. pp. 15-20.

58 íd. Acta 3. pp. 4-7.

Uno de los elementos centrales de la discusión, que se ventiló en la misma sesión de comentario, es el tema del presunto plazo que la CIDH la había dado al país. Este argumento se utilizó en el debate y generó polémicas discusiones sobre los alcances de la recomendación de la comisión y su capacidad jurídica y política para establecer “plazos” a la Asamblea Legislativa para hacer su trabajo. El criterio fue expuesto por primera vez en actas, por la Dip. Saborío:

*"Cuando se habló de la Comisión Especial de Fertilización in vitro, el Presidente claramente mencionó que había un plazo de un mes y cuando las diputadas y los diputados aceptamos pertenecer a esa Comisión, asumimos el compromiso de hacer el trabajo y de concluir el trabajo en el plazo de un mes, que es una prórroga que dio la Comisión Interamericana y que no tiene otra prórroga, esa fue la advertencia. A mí me parece que aquí estamos perdiendo un tiempo muy valioso, ya han pasado casi cuarenta y cinco minutos y no hemos avanzado absolutamente nada en el fondo de este proyecto y a lo que vinimos a trabajar aquí".*⁵⁹

En otra sesión, la diputada Presidenta señaló que el embajador de Costa Rica ante la OEA y el Director Jurídico de la Cancillería, ponían énfasis en el tema del plazo y las posibles consecuencias para el país de incumplirlo, argumento que utilizaron ambos funcionarios para hacer *lobby* ante los miembros de la comisión. Así sentenció la Dip. Venegas:

*"El señor Vargas me manifestó su disposición para tener una reunión con las señoras diputadas y señores diputados a fin de evacuar cualquier consulta que pudiéramos tener en relación con los plazos, él ha insistido de manera muy fehaciente de que el plazo es improrrogable porque ha habido cambios en la reglamentación, entonces hay una serie de asuntos que relacionados con otros casos, podrían estar generando la impresión de que podemos estar indefinidamente con prórrogas porque eso funcionaba así en otros momentos. Aquí quiero yo que quede en Actas muy claro, lo que él nos ha manifestado en el sentido de que Costa Rica quedaría incumpliendo a nivel internacional, con una materia tan delicada y de tanta importancia, como es la materia de derechos humanos, que seríamos sancionados y que iríamos a un juicio".*⁶⁰

Una vez agotada la discusión en comisión sobre estos temas, en la sesión analizada se procedió a votar mociones de audiencias, la mayoría presentadas por el Dip. Avendaño, un total de 5. Aunque las mociones le fueron rechazadas, esta primera discusión de mociones refleja una realidad en el parlamento costarricense que se ha tornado en un serio

59 íd. Acta 3. p. 11.

60 íd. Acta 4. p. 35.

problema de "eficiencia" legislativa. Los diputados y diputadas tienen derecho a presentar las mociones que quieran y esto les da tiempo, por imperio del RAL, para hablar, lo que le permite a un solo legislador, por ejemplo, dilatar el trámite de un proyecto. En el caso que nos ocupa, las mociones para llamar a audiencia a una persona o institución, le otorga al diputado un tiempo de 5 minutos para referirse a la moción, lo que multiplicado por las que fueron presentadas, da un total de 25 minutos de sesión sólo en esto.

Este elemento es una cuestión que expresa una situación de "realidad" que los legisladores simplemente no pueden dejar pasar. El hecho de que el reglamento permita esta circunstancia, hace que los decisores no puedan considerar a ningún diputado o diputada individual, como un actor de poca importancia. Curiosamente, este hecho es hartamente conocido en el Congreso, porque ha habido muchos casos y ejemplos que lo confirman, no obstante, a los legisladores parece olvidárseles esto, lo cual puede traer al suelo toda una negociación.

La comisión, entre las sesiones 4 y 9 se dedicó a recibir audiencias y a conocer mociones diversas. Tal y como lo manifestaron algunos de los legisladores, el plazo establecido para dictaminar el proyecto, impidió recibir en comparecencia, en el seno de la comisión, a varias de las personas que debían recibirse, según las mociones que se fueron aprobando y las que ya se habían aprobado en la Comisión de Jurídicos, de donde venía el proyecto. Se aprobaron un total de 14 mociones de audiencias para atender en la comisión, pero sólo hubo tiempo para recibir 8 de ellas, con tiempos de exposición de no más de 15 minutos por compareciente, lo que significa que quedaron fuera del debate 6 personas habían sido convocados ante los legisladores. Estas 8 audiencias implicó la presencia de 11 personas y de estos, 8 se manifestaron a favor del proyecto y sólo 3 en contra.⁶¹

En el acelerado debate, la cuestión central era, sin duda, ¿Cuándo comienza la vida humana? Ciertamente, se puede notar de los criterios de los especialistas y personeros recibidos en audiencia, que hay dos posibles respuestas a esta pregunta, que determina todo el debate: los detractores de la técnica, sostienen que la vida empieza cuando los gametos masculino y femenino se unen y forma un cigoto, por cuanto, dicen, toda la información genética de la persona que saldrá de él, se encuentra presente en su interior. Los defensores de la técnica sostienen que la vida inicia varios días después de que el cigoto ve la luz (uno 18 días), precisamente, cuando este baja por las trompas de Falopio a la matriz de la madre, se pliega a ella y, por lo tanto, empieza a desarrollarse como un embrión propiamente humano. Naturalmente, para los primeros, la fecundación es abortiva porque

61 AVENDAÑO CALVO, Carlos. *Dictamen negativo de minoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2011. pp. 39-50.

implica el desecho de embriones; para los segundos no, porque los embriones se desechan antes de que bajen a la matriz.

En las siguientes sesiones, la comisión presenta una mecánica orientada hacia la celebración de audiencias, recepción de consultas y conocimientos de mociones. En cuanto a esto último, debe destacarse la diferencia entre mociones de orden (como consultas, audiencias o revisiones) y mociones de fondo, que tienen que ver con el contenido de la iniciativa. De la sesión número 4 a la 9 se celebraron las audiencias señaladas, se conocieron mociones de forma, pero no se pudo ver ni una moción de fondo. En suma, el proyecto no se discutió por su contenido.

El desarrollo del debate en la sesión número cuatro, genera luces claras sobre la observación señalada. Luego de recibir en audiencia a los doctores Delia Ribas Valdés, Representante de Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad, y Víctor Pérez Vargas, Profesor de la Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica, el Dip. Avendaño presentó "mociones de revisión" en relación con las mociones que la habían sido desechadas en la sesión anterior, un total de 7. Las mociones de revisión constituyen un instrumento reglamentario que le permite a un diputado revisar la votación de un asunto; si la comisión aprueba la moción, entonces el asunto revisado se vuelve a votar. Igualmente, cada moción de revisión le concede al diputado 5 minutos para defenderla, tiempo que permite dilatar el conocimiento del fondo del proyecto.

En el desarrollo de las audiencias, también se empezaron a notar las contradicciones entre los actores involucrados en la comisión. Por un lado, el Dip. Avendaño insistía que el tiempo definido para recibir las audiencias y para hacer preguntas no permitía un debate más reposado y profundo. Por otro lado, los demás diputados cuestionaban la postura de su homólogo en cuanto a perder tiempo y entorpecer el avance de la discusión. En la quinta sesión, la diputada Muñoz le hizo el reclamo de manera directa;

"Para que también conste en Actas, mi desacuerdo con parte de la intervención de diputado Carlos Avendaño [...]. No es distinta la experiencia el día de hoy en términos de la presencia de los dos invitados y de la forma en que hemos... ¡Por favor, estoy hablando! No quiero que me interrumpa. En ese sentido quizás en el tiempo, es en el tiempo donde usted ha venido insistiendo, pero además yo también quiero que conste en Actas, diputado Carlos Avendaño, lo hemos conversado nosotros anteriormente y usted lo ha coincidido y lo ha insistido hoy también en el pleno del Congreso, su intención de no dejar avanzar este proceso, así que me parece que vamos a ser consecuentes todos. Lamentablemente tenemos un plazo, vamos a trabajar con este plazo, esto tendrá que ir al Congreso,

extender la discusión en el Congreso, creo que nos dará para mucho más y de verdad que aquí no nos vamos a convencer tirios y troyanos de cómo vamos a hacer con este tema. Finalmente, también dejar en actas que el desacuerdo con mucho de los planteamientos que usted hizo el día de ayer en La Extra, no estamos acá buscando nosotros ningún negocio en particular, estamos tratando de legislar, de reintegrar derechos a personas a quienes les han sido violentados y ese debe ser por lo menos, el espíritu que priva en esta diputada, justamente atender el mandato que fue dado a esta Comisión".⁶²

Los criterios de la diputada señalada, son muy reveladores sobre las cuestiones en juego en torno del debate. Ella aclara que hay dos bandos y que ninguno de los dos va a lograr que el otro abandone su postura y también denuncia que el Dip. Avendaño había manifestado que iba a parar el trámite del proyecto. Con estas declaraciones, cuando menos en el acta, el campo de batalla queda claramente delimitado.

Uno de los elementos muy importantes que queremos señalar, es el comportamiento no verbal que se apreció en esas sesiones y que, naturalmente, no se puede sonsacar de las actas⁶³. En general, se apreció un ambiente tenso, en el que las diversas intervenciones y discusión de mociones, o de audiencias realizadas, generaban gestos de desaprobación, molestia y enojo entre los participantes. Ciertamente, fue un debate candente que generó reacciones de desaprobación, de manera permanente, en ambos bandos y que llegó a los medios de comunicación masiva, que hizo eco de los conflictos.

Durante la sesión número 7 del 24 de marzo del 2011, la comisión conoció un total de 27 mociones presentadas por el Dip. Avendaño, todas relacionadas con audiencias y consultas. No resulta extraña esta dinámica, porque el legislador presentó total de 140 mociones que, naturalmente, no fueron conocidas en su totalidad. Las tensiones no disminuían y los dimes y diretes entre las partes afloraron e, incluso, en algún momento, el diputado Avendaño dijo que el Dip. Villalta le estaba interrumpiendo en sus explicaciones y que eso era una táctica para distraerlo de lo que él estaba defendiendo.⁶⁴

En un intento por detener la gestión de Avendaño en relación con las mociones de consultas y audiencias, los diputados contrarios presentaron la moción número 137 que era un sumario de todas las mociones de su homólogo, con el fin de que él retirara todas, de la 18 a la 136, con el fin de avanzar en la discusión y trabajar el fondo

62 CEFIV. *Óp. cit.* Acta 5. p. 39.

63 ASESOR. *Entrevistas anónimas con varios asesores de la Comisión Especial 18004*. San José, 2011. La información se obtuvo de entrevistas con asesores de la comisión, que prefirieron mantener su anonimato, cosa que les respetamos en este trabajo.

64 CEFIV. *Óp. cit.* Acta 6. p. 7.

del proyecto. Además, le presionaron para quitar las mociones y para conocer las que, por el fondo, él había presentado en la comisión, a razón de 5 textos sustitutivos⁶⁵ y otra cantidad de mociones de fondo adicionales. El diputado Avendaño cuestionó la estrategia de sus opositores, en estos en términos:

*"Primero que nada a mí me asiste el derecho de que se conozcan mis mociones. Y poder hablar por cada una de ellas, porque primeramente déjeme decirle lo siguiente. Aquí se hizo un juicio público de todas las mociones que yo presenté, que lástima que no hubo la prudencia al principio, de no adelantarse un criterio público de las mociones que nosotros habíamos presentado".*⁶⁶

Las palabras del legislador señalan la manera en que se estaba discutiendo el asunto en el plano de los medios de comunicación y ante la opinión pública, a saber, que Avendaño estaba entorpeciendo la discusión por medio del llamado "filibusterismo parlamentario", es decir, la presentación de mociones con el objetivo de entorpecer el procedimiento. En todo caso, durante la séptima sesión, la discusión continuó en términos normales, y el diputado Avendaño siguió razonando sus mociones, desde la número 13 hasta la 41, las cuales fueron votadas, la mayoría afirmativamente.

Finalmente, llegó la última sesión, la novena, el día 28 de marzo del 2011, día en que vencía el plazo de la comisión, en la que esta tendría que decidir el destino del proyecto, muy a pesar de la tendencia que se había venido presentando, de conflicto y ausencia de consensos para trabajar. Por estas circunstancias y ante el hecho de que constaba en el expediente que había un pendiente para votar 129 mociones de orden, distribuidas en 92 mociones de consulta, 37 de audiencia y 29 mociones de revisión, y ante la imposibilidad material de conocerlas antes que venciera su plazo, la presidencia de la comisión emite una resolución para suspender el conocimiento de las mociones de consulta numeradas de la 42 a la 174, así como las mociones de revisión de la 1 a la 29, con el fin de conocer las mociones de fondo.⁶⁷

Obviamente, el movimiento hecho por la presidencia de la comisión generó un acalorado debate en el que los opositores del proyecto cuestionaron la legalidad de la resolución. Avendaño sentenció airado:

65 Las mociones de texto sustitutivo corresponden con aquellas que plantean un texto íntegro nuevo, con modificaciones sustantivas, en la mayoría de los casos. Por razones de procedimiento, cuando se presentan estas mociones, tienen prelación sobre las mociones de fondo normales (que tienen a modificar ordinal por ordinal).

66 Íd. Acta 7. p. 17.

67 Íd. Acta 8. pp. 9-10.

"Señora Presidenta, ¡qué mal la están asesorando! ¡Qué terriblemente mal la están asesorando!, para nuestra conveniencia. [...] Está totalmente siendo atropellado nuestro derecho y solicito que usted rectifique porque así no es la chanfaina como le han dicho. [...] Diputada Presidenta, sigan con esa chanfaina que nos están dando más argumentos".⁶⁸

La resolución generó de inmediato una apelación por parte de los diputados Avendaño y Chaves, lo que les permitió utilizar treinta minutos más, en el uso de la palabra, de la muy limitada sesión, en lo que a tiempo se refiere. Un elemento importante de esta discusión, es que los opositores al proyecto atrajeron el interés de otros legisladores, como el caso de la Dip. Fournier.⁶⁹

Debido a la prelación de las mociones de texto sustitutivo sobre todas las demás, el diputado Avendaño había presentado tres mociones en este sentido, que obviamente planteaban la prohibición de la FIVET en el país, para que se discutieran primero que las otras, lo que le daba a cada diputado un plazo de 15 minutos para referirse a ellas. Naturalmente, cuando se pasaron a conocer las mociones de fondo, los Dips. Avendaño y Chaves hicieron uso de su tiempo, porque lo que para ellos estaba en juego en el debate, a esta altura, es que no habría tiempo para discutir la moción de texto sustitutivo que había presentado el grupo promotor del proyecto. Ciertamente, la presentación de las mociones en discusión, antes de la de sus homólogos, le dio réditos de tiempo a ambos legisladores, lo que se tradujo en que se agotara el tiempo antes de conocer la homónima moción de sus contrarios.

Finalmente, cuando la comisión rechazó la tres mociones de texto sustitutivo presentadas, y por cuanto el tiempo para dictaminar ya se había vencido, se procedió con la votación, la cual generó un rechazo de parte de la mayoría de los presentes, del proyecto de ley en cuestión, a saber, el texto base original del proyecto, que no era apoyado ni por los opositores, ni por los promotores de la idea de fondo de la iniciativa, legalizar la FIVET.⁷⁰

LA RESOLUCIÓN PRELIMINAR EN COMISION: LA IMPLOSIÓN DEL LIDERAZGO

El resultado final del proceso de debate parlamentario, fue la votación del texto original del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, el cual fue rechazado porque ninguno de los bandos en pugna avalaba

68 *Ibíd.*

69 *Íd.* Acta 8. pp. 26-27.

70 *Íd.* Acta 8. pp. 62-63.

el proyecto en su versión original. Como consecuencia de ello, se generaron un total de 5 dictámenes en la comisión: tres negativos, dos de minoría, uno de Avendaño y otro de Chaves, y uno de mayoría, firmado por los diputados Venegas, Bejarano, Cubero, Muñoz, Quintana y Villalta. Pero el proyecto siguió "vivo", porque los diputados de Liberación Nacional emitieron dictámenes positivos de forma dividida: uno de la Dip. Fournier, y el otro firmado por los diputados Saborío y Alfaro.

El fiasco en cuanto a la manera de la innovación y el liderazgo en la etapa del debate, se expresa también en la etapa resolutoria. La existencia de los 5 dictámenes y el hecho de que la fragmentación de criterios fuera tan contundente, refleja la aplicación un liderazgo poco colaborativo en la comisión, lo que se tradujo en una decisión coactiva (asertiva – no colaborativa) que, finalmente, cristalizó en una resolución distributiva (cada parte del "pastel" se repartió entre las fracciones, en 5 pedazos –dictámenes), en una lógica "pierde-pierde", tal y como se aprecia visualmente en el **GRÁFICO NÚM. 3.1.**

Los dictámenes afirmativos

Resulta sumamente ilustrativo que la fracción más grande, la de Liberación Nacional, la representación del gobierno en la comisión, presentara dictámenes separados. Esto significa que ni siquiera entre los legisladores verdiblancos, a pesar del interés del gobierno para que se aprobara la iniciativa, hubo consenso para dictaminar el proyecto. Esto refleja el liderazgo altamente asertivo-no colaborativo y, por lo tanto, coactivo, que se manifestó en la misma fracción del gobierno, lo que los llevó a profundizar la lógica distributiva de la decisión en la modalidad "pierde-pierde", ya que lo que naturalmente debía representar, cuando menos, un dictamen "oficial", terminó bifurcándose.

El dictamen de los diputados Saborío y Alfaro básicamente lo que hizo fue rescatar el texto original del proyecto, con el fin de trabajarlo y mocionarlo en la siguiente etapa procesal (en el Plenario), por lo que los ordinales se presentaron tal cual se conoció en comisión. Es interesante que el dictamen no tenga, en realidad, una reflexión sesuda y profunda del tema de fondo, y consiste, básicamente, en un recuento de las consultas y audiencias que se recibieron en la comisión.⁷¹

La diputada Alicia Fournier no coincidió con sus compañeros, en cuanto a que el texto original se mantuviera, aún para mocionar. Su criterio fue mucho más estricto ante el tema de la defensa de la vida, a

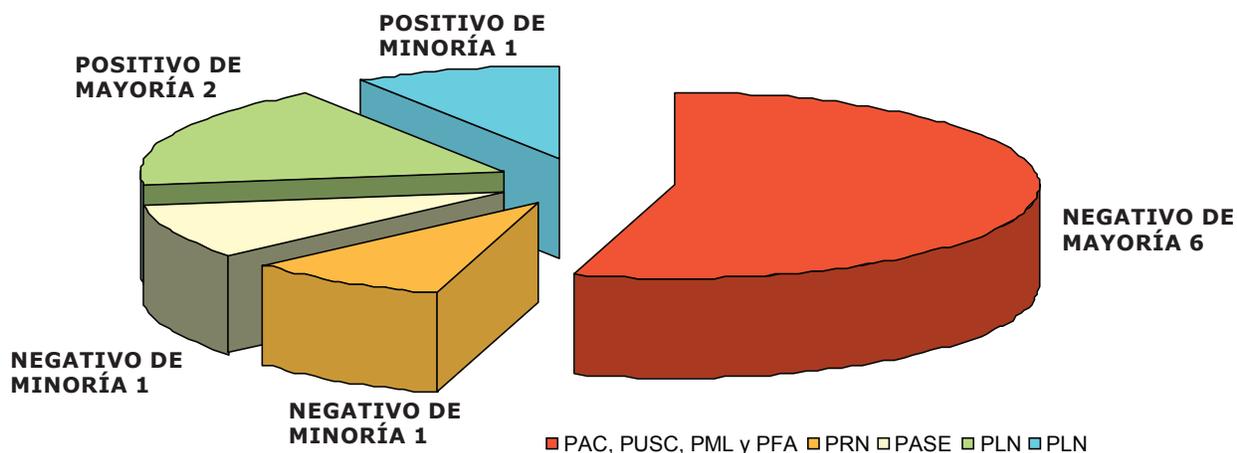
71 SABORÍO MORA, Annie y ALFARO ZAMORA, Oscar. *Dictamen afirmativo de minoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa, 2011. p. 8.

GRÁFICO NÚM. 3.1.

PROYECTO 17900: RESOLUCIÓN DEL DEBATE SEGÚN UNA LÓGICA

DISTRIBUTIVA COACTIVA DEL TIPO "PIERDE-PIERDE"
(DICTÁMENES DE COMISIÓN)

#¿NOMBRE?	FRACCIONES	CANTIDAD DE DIPUTADOS POR DICTAMEN					TOTAL
		Neg. May.	Neg. Min.	Neg. Min.	Neg. May.	Neg. May.	
Venegas, Bejarano, Villalta, Cubero, Muñoz y Quintana	PAC, PUSC, PML y PFA	6					
Avendaño	PRN		1				
Chaves	PASE			1			
Soborío y Alfaro	PLN				2		
Founier	PLN					1	
TOTALES:		6	1	1	2	1	11



pesar de emitir un dictamen afirmativo, por cuanto para ella el texto debía garantizar los derechos humanos de la madre y el padre, pero también los del niño, todo en apego a lo que ella considera es la tradición respetuosa que Costa Rica ha profesado en relación con el valor intrínseco del ser humano, de los derechos humanos y de los que llama "los valores éticos" costarricenses. La Dip. Fournier realiza un esfuerzo importante en el dictamen, por tratar de conciliar su interés en promover la FIVET en Costa Rica, por un lado, y resguardar la defensa de la vida humana y la ética, por el otro.⁷²

Desde el punto de vista del manejo del liderazgo, debe señalarse que durante el debate la participación de los diputados de Liberación Nacional fue relativamente marginal y sólo Doña Alicia, en algunos momentos, manifestó esbozos de sus puntos de vista y de sus preocupaciones respecto del tema. No se decantó en la fracción oficialista un liderazgo claro, ni mucho menos integrado, como es evidente, lo que se tradujo en que su participación afianzara la lógica coactiva "pierde-pierde" que permeó la decisión de la comisión especial.

Los dictámenes negativos

La situación en el bando de enfrente manifestó tendencias de liderazgo muy similares, extremadamente asertivas y poco colaborativas. De hecho, resulta particularmente relevante señalar que las dos fracciones que más juntas anduvieron en el debate, como grupo opositor al proyecto, las del PASE y Restauración Nacional, finalmente, se plegaron a la lógica distributiva "pierde-pierde" que caracterizó la decisión de la comisión: cada cual se fue por su lado, posiblemente, en un afán por capitalizar de manera independiente la imagen de oposición al proyecto, ello, a pesar de que sus argumentos fueron plenamente coincidentes en sus dictámenes.

El dictamen de la diputada Chaves del PASE presenta una reflexión por el fondo que de manera cristalina cuestiona los contornos diversos de la iniciativa: señala la inexistencia de una terminología clara en el texto (con conceptos como fecundación, fertilización, procreación, etc.), denuncia la poca claridad de la relación entre el uso de la técnica y el concepto de familia, apunta el hecho de que la norma es muy lábil en cuanto a las responsabilidades médicas y de los pacientes para implementar la técnica, y señala que no se plantean las medidas de protección mínimas para los embriones humanos.⁷³

72 FOURNIER VARGAS, Alicia. *Dictamen afirmativo de minoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2011. pp. 3-4.

73 CHAVES CASANOVA, Rita. Óp. cit. pp. 8-9.

El diputado Avendaño, que se alzó como la cabeza visible de la oposición al proyecto, también presentó un dictamen extenso, de 51 páginas, en el que esgrime exhaustivamente sus argumentos en contra del proyecto y la FIVET. Además de la descripción de los múltiples elementos que directamente tienen que ver con el funcionamiento de la comisión, como las consultas y las audiencias, el dictamen es claro en que la posición del diputado es la defensa de la vida desde la misma fecundación (creación del cigoto) y parte de la base de que la normativa internacional de derechos humanos y la legislación nacional, desde la Constitución hasta los códigos y leyes comunes, así como la jurisprudencia constitucional, patrocinan la defensa de la vida en esos términos, por lo que la FIVET es vista como contradictoria con esos argumentos. Sobre este particular, concluye el dictamen:

"A partir de esta consideración capital, se determina con meridiana claridad que el producto del acto de la concepción, es un bien jurídico que se encuentra protegido desde este momento preciso, tanto es así que la propia legislación determina que se protege jurídicamente la vida del nuevo ser, se le da una protección expresa a su derecho a la vida, por lo que cualquiera que atente contra uno de ellos comete un delito sancionado con ley con pena de prisión en la mayoría de los casos. Ha quedado demostrado, que la legislación costarricense vigente, tiene una clara tendencia a la protección de la vida humana desde el momento de la concepción. Ello implica que dentro de ordenamiento jurídico, la vida constituye un valor fundamental, un bien supremo sobre el cual, no pueden anteponerse otros y tanto la acción estatal como la de terceros, debe respetar esta tendencia".⁷⁴

El dictamen negativo de mayoría, si bien es cierto, fue firmado por diputados y diputadas que apoyan la FIVET, su orientación fue la de cuestionar los diversos extremos filosóficos y técnicos del texto base enviado por el Ejecutivo. De hecho, el análisis de todos los insumos del expediente, particularmente las audiencias y las consultas, se orienta a cuestionar los contornos del proyecto propiamente dicho, no así de la técnica y lo que ella representa. El dictamen sí analiza, a diferencia de sus homólogos, el desarrollo del debate en la comisión especial y plantea claramente que las posiciones políticas e ideológicas de los actores involucrados, aún desde el inicio mismo de la comisión, estuvo llena de trabas y problemas. Pero, además, denunciaron la actitud de la oposición al proyecto como obstruccionista y orientada a detener el conocimiento por el fondo de la iniciativa.⁷⁵

Desde el punto de vista procedimental, resulta extraño que el bloque

74 AVENDAÑO CALVO, Carlos. Óp. cit. p. 25.

75 VENEGAS RENAULD, Ma. Eugenia. et ál. *Dictamen negativo de mayoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa, 2011. pp. 8-10.

promotor del proyecto votara negativamente el texto base, porque eso significaba “matar” el expediente y perder lo que se había ganado procesalmente, aún si el fondo del asunto no se pudo debatir. Ciertamente, si los diputados no estaban de acuerdo con los detalles del texto base, por considerarlos opuestos a los estándares mínimos de derechos humanos y de técnica médica para avalarlo, lo cierto es que pudo haber trabajado para tratar de zanjar un nuevo texto, en la etapa siguiente, más afín a sus intereses.

Como se pudo apreciar, el mal manejo del liderazgo en el seno de la comisión pasó su factura con claridad meridiana. Por un lado, la asertividad extrapolada les impidió a los dos diputados opositores a la FIVET ponerse de acuerdo y salir con un solo dictamen negativo integrado; por el otro lado, el manejo poco claro del bloque promotor, se tradujo, de manera inaudita, en un dictamen negativo que permitió, a la larga, condenar el proyecto al archivo. El balance general fue un reforzamiento, de igual manera, y por el lado de los dictámenes negativos, de la lógica de distribución “pierde-pierde” en la toma de decisiones.

EL DESENLACE EN PLENARIO

Si bien es cierto, el desenlace en el Plenario del proyecto de ley 17900 era previsible, por los acontecimientos observados en la comisión especial que lo dictaminó, ciertamente, había una buena posibilidad de salvarle y continuar con su trámite, ya que en este tema, había coincidencia de puntos de vista de diputados de la mayoría de fracciones políticas parlamentarias. Por ejemplo, en este tema la división entre la llamada Alianza por Costa Rica y Liberación Nacional, no era clara, ni mucho menos, porque había una fracción completa que estaba en contra de la FIVET, la del PASE y aún había diputados en el PAC que iban en la misma línea, a pesar de que el tema era prioritario para esta fracción. En Liberación pasó lo mismo, puesto que algunos diputados apoyaban el proyecto, pero otros lo adversaban.

No obstante, por la manera en que se manejó el proyecto en comisión, y por la discusión que se generó en el Plenario, sobre todo las denuncias del Dip. Avendaño, estaba claro que este había presentado irregularidades reglamentarias que, a la postre, podían costarle su anulación por vicios de procedimiento, ante una eventual consulta a la Sala IV. Además denunció expresamente en el Plenario, un error que cometieron los diputados que firmaron el dictamen positivo de mayoría, a saber, que presentaron un texto sustitutivo con él, a pesar de que debían presentar el texto original del proyecto, cosa que arreglaron a destiempo según los parámetros establecidos en el RAL, que

señalan un plazo para presentar los dictámenes.⁷⁶

En nivel del reglamentismo y legalismo que caracteriza al país no perdona al Poder Legislativo, lo que hace que la aplicación del RAL sea muy rígida y en estricto apego a la norma, cosa en relación con lo cual el Tribunal Constitucional ha resuelto infinidad de casos, siempre en beneficio de la ortodoxia reglamentaria. Además, debe señalarse que por el eco que los medios de comunicación masiva le dieron a la discusión de este sensible tema, algunas fracciones y diputados se matricularon "abiertamente" en contra de la FIVET, a pesar de que cuando se conformó la comisión no había tantas voces opositoras. Ejemplos de esto, fue el anuncio del PASE, dos días antes de conocerse el proyecto en Plenario, de que se opondría fuertemente a su aprobación, o la postura del Jefe de Fracción del PAC, en el mismo sentido.

Aunque en la discusión en el Plenario, diferentes diputados y diputadas hicieron uso de la palabra para referirse al tema, cuando se entró a discutir el dictamen negativo de mayoría, lo cierto del caso es que las disertaciones de los dos diputados más claramente definidos en los dos bandos, la presidenta de la comisión, diputada Venegas, y el diputado Avendaño, fotografían los alcances del debate de fondo. La Dip. Venegas descargó plenamente su punto de vista en relación con las actuaciones de su homólogo, al que tildó, en sentido de amplio, de religioso, fundamentalista, ignorante, oscurantista, machista y superficial. Así concluyó este debate la presidenta de la comisión:

*"No concibo que este Congreso en esta materia legisle en beneficio de los prejuicios propios, ignorancias, omisiones o superficialidad de los diputados y diputadas, favorezcan o no la regulación de la técnica, ni que se utilice este escenario para ventilar los réditos políticos de grupos, muchos de ellos religiosos, de varones que han sido los más acérrimos enemigos cuando de la ciencia y salud sexual se trata, como la historia de la humanidad lo ha dejado registrado, toda vez que posiciones retrogradadas o rígidas en esta materia parten de elucubraciones siempre manipuladoras del pensamiento sobre la vida, la dignidad y la libertad cimentadas en ideas como la culpa y el miedo..."*⁷⁷

El Dip. Avendaño, por su parte, dedicó buena parte de la discusión a señalar las irregularidades que él creía existían en torno del conocimiento del proyecto en comisión y, ahora, también en el Plenario. Sus razonamientos, al parecer, empezaron a calar entre los diputados, porque si bien en principio parecía haber buen ambiente para que el

⁷⁶ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Acta del Plenario Legislativo número 26*. 14 de junio del 2011. pp. 9-11.

⁷⁷ *Íd.* p. 12.

expediente continuara con su trámite, al aprobarse el dictamen afirmativo de minoría de Saborío y Alfaro, poco a poco se empezó a notar en la discusión que la posibilidad empezaba a perder importancia. Al final, el 14 de junio del 2011, contra todos los pronósticos, el Plenario aprobó el dictamen negativo de mayoría por 26 votos contra 25, y con ello se zanjó el archivo definitivo del proyecto.⁷⁸

EPÍLOGO: HACIA UN MODELO DE GERENCIA POLÍTICA PARLAMENTARIA PARA LA INNOVACIÓN Y EL LIDERAZGO

Al finalizar esta investigación, se ha podido constatar la importancia de entender los procesos de toma de decisiones políticas desde la perspectiva de conceptos clave para las Ciencias Administrativas, como el caso de la innovación y el liderazgo, pero aplicables a las Ciencias Políticas. Creemos haber probado que la utilización de estas herramientas en el análisis, constituyen poderosos acicates conceptuales no sólo para mejorar el entendimiento de los procesos políticos decisionales, sino para desarrollar modelos de gerencia política que contribuyan al mejoramiento de esos procesos con criterios científicos y técnicos de una disciplina tradicionalmente no vinculada con estos temas.

En esta perspectiva, hemos probado que el proyecto de ley investigado representaba una innovación ínsita para el país, que podía llegar a ser una innovación jurídica en el cuanto y tanto el sistema político la aprobara como asignación autoritaria de valores. También, probamos que la comisión especial que la conoció, expediente número 18004, no desarrolló una metodología creativa y, por lo tanto, no innovó, dentro de sus límites legales y reglamentarios, para tratar de darle un trámite más oportuno a un tema tan sensible como el examinado, que pudiera generar algunos consensos mínimos. La razón primordial de esa falencia fue la articulación de liderazgos dentro de la comisión, que tuvieron un nivel de asertividad extrapolado, que no exploraron puentes de colaboración entre las partes y que mostraron bajos niveles de inteligencia emocional en el manejo del conflicto. Al final, como se ha probado, la toma de decisiones mostró una lógica distributiva del tipo "pierde- pierde" que se consolidó en el Plenario con el archivo definitivo el expediente.

La innovación, en efecto, tiene un valor societal que va más allá de lo puramente económico y, aún, corporativo. Cuando en la Asamblea Legislativa se conocen proyecto de ley con un alto grado de novedad ínsita, debe abordarse su discusión esa base y con una alta dosis de innovación en el proceso mismo de debate. Las consideraciones del

78 íd. p. 91.

entorno son vitales en relaciones con las innovaciones políticas, pues, en este caso, había, por un lado, presiones internacionales para aprobar la norma, que generaron sensibilidades respecto al ejercicio de la soberanía del país. Había, también, presiones del gobierno, para cumplir con la CIDH. Finalmente, hubo presiones de la sociedad civil y la opinión pública, al tratarse de un tema tan sensible.

Entre mayor sea la innovación ínsita a un proyecto y cuando esta represente una potencial innovación jurídica, es fundamental que el abordaje de su discusión tenga una buena dosis de creatividad para resolver el problema, de lo contrario, cuando menos en el plano organizacional y procedimental, el asunto tiende a entrabarse en cuanto a la decisión se refiere. En el caso que nos ocupa, la creatividad pudo haber cambiado la discusión de una técnica a un problema social más amplio, como es la infertilidad en el país, y con ello ubicar en una lógica más sistémica la discusión en curso. También, es muy importante considerar el tema de los valores involucrados en estos casos, porque si la Asamblea "asigna autoritariamente valores" y esta decisión no contempla los valores dominantes en la sociedad, es probable que las correlaciones de fuerza cambien mucho en función de los "ecos morales" que se perciban en el entorno.

Los flujos de comunicación al interior del parlamento y con su entorno son vitales para manejar un proyecto innovativo. No patrocinar buenos flujos de comunicación en el debate (innovación organizacional-procesal), en efecto, puede dar al traste con la decisión final. En materia de liderazgo y en función del carácter colectivo del poder en la Asamblea (la lógica de los "caciques"), la utilización adecuada de la inteligencia emocional en el debate es decisiva en términos de sus resultados, particularmente, en relación con el autocontrol y el manejo de las relaciones interpersonales. De lo contrario, ocurre lo que señala la teoría: los opositores con un enfoque defensivo, con el que señalan de intransigentes y arrogantes a sus contrarios, y los promotores, al hacer lo propio, con un enfoque de desacreditación, al plantear que sus oponentes manejaban puntos de vista religiosos e ignorantes.

La comunicación efectiva en la Asamblea no se alcanza con posiciones defensivas y de desacreditación, por lo que es fundamental despersonalizar el debate en todo momento, cosa que no ocurrió, en ningún momento, en el caso analizado. La gestión del liderazgo debe evitar que el manejo del estrés se salga de control y termine generando conductas agresivas (acusaciones entre Avendaño y Venegas), de bloqueo y resistencia (postura procedimental de Avendaño), y de agotamiento (visible en la decisión final de la comisión).

El manejo de la influencia en una ente colegiado como el de nuestro interés, si no enfatiza la negociación sobre la base de un interés país, más que en posturas ideológicas personales, termina bloqueando la

decisión. En este caso, las partes nunca discutieron humildemente sobre la base del interés país respecto de este tema y su postura autoritaria condujo a un inmovilismo burocrático en el seno de la comisión.

En el manejo del conflicto, los liderazgos analizados demostraron tener una creatividad prácticamente nula, lo que se tradujo en una actitud de apertrechamiento detrás de sus perspectivas, lo que reflejó poca humildad para negociar y llegar a acuerdos mínimos que apuntaran en una lógica integrativa más que distributiva. Insistimos que se observó una lógica “pierde-pierde” en este caso, porque si bien el Dip. Aven daño quería el archivo del proyecto, el asunto sigue vigente en la Asamblea Legislativa, al punto de que se ha iniciado, de nuevo, la discusión de un nuevo proyecto.

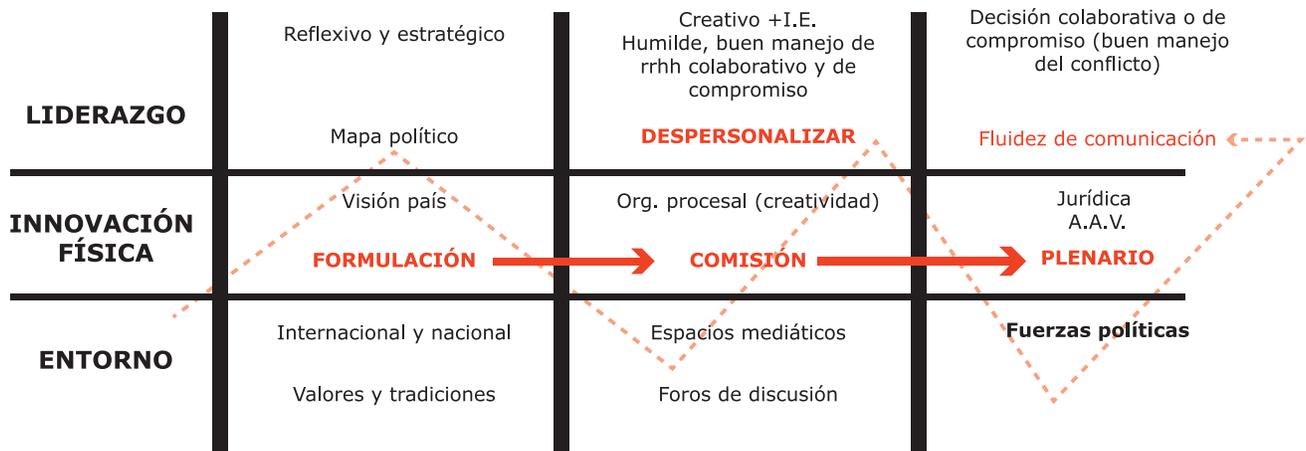
Debemos concluir el presente trabajo, con el desarrollo de una propuesta de modelo de toma de decisiones para proyectos con un alto grado de innovación ínsita y jurídica. El punto de partida, es que la gestión del debate de un proyecto de esta naturaleza, no puede realizarse en los términos con los que se tratan los proyectos ordinarios, sino que deben aplicarse herramientas propias del campo de la innovación y el liderazgo para generar un verdadero debate con “visión país” que vaya más allá de los intereses ideológicos y éticos personales de los diputados y diputadas.

En el **MAPA CONCEPTUAL C.1** hemos sistematizado y condensado este modelo de gerencia para la toma de decisiones políticas parlamentarias, en condiciones de un alto grado de innovación. Como se aprecia, el modelo trata de articular tres niveles de análisis para el proceso de toma de decisiones: el nivel I, la *innovación*, se refiere a la manera en que una iniciativa innovadora (ínsita) camina por las vías del procedimiento parlamentario (innovación organizacional-procesal) *vis a vis* la dinámica política entre actores y decisores que conocen y discuten el proyecto, hasta su resolución final (innovación jurídica potencial) como una asignación autoritaria de valores (AAV); el nivel II, *el entorno* señala las influencias ambientales, nacionales e internacionales, que afectan la toma de decisiones en todas sus etapas y, el nivel III, *la gestión del liderazgo*, se relaciona con la manera en que los decisores discuten y resuelven la iniciativa con criterios apropiados de liderazgo.

MAPA CONCEPTUAL C.1

MODELO DE GERENCIA POLÍTICA PARA LA TOMA DE DECISIONES PARLAMENTARIAS

(PROYECTOS ALTAMENTE INNOVADORES)



Fuente: elaboración propia.

Estos tres niveles se articulan de manera variable y dinámica en las tres etapas procesales de los proyectos de ley, que hemos identificado en el modelo y hemos de entender sus diferentes componentes en un sentido acumulativo, es decir, que se mantienen en cada etapa superior. La etapa I, la *presentación del proyecto*, va desde la introducción de la iniciativa en la Asamblea hasta que se envía a una comisión para su trámite, en el entendido de que se trata de un proyecto con un alto grado de innovación ínsita. Acá es recomendable, en el nivel *de la innovación* y por su alto nivel ínsito, que proyecto se vea en una perspectiva panorámica de "visión-país", además de los elementos ideológicos y morales que pueda tener cada parte. Sin duda, este es el elemento más complejo de resolver en el modelo, porque a las organizaciones políticas les cuesta alinear su acción a una "visión-país" que trate de articular la construcción de la política pública en función de las necesidades de desarrollo humano general de la sociedad en cuestión, de tal suerte que los legítimos derechos de los subgrupos se inserten en las necesidades y valores colectivos como prerrequisito para su resolución política. No obstante, si lo hacen, tienen una poderosa herramienta que pueden usar en sus discursos y en su proyección social de cara a los medios de comunicación y la ciudadanía.

En el *nivel ambiental* debe hacerse una exhaustiva lectura de las presiones en el ámbito nacional, que incluya al gobierno, sociedad civil y actores políticos relevantes. Asimismo, debe hacerse lo propio en el plano transnacional, que incluya organismos internacionales, empresas, gobiernos y ONG`s de ese nivel. Además, debe realizarse una evaluación muy aguda de la iniciativa en términos de los valores y tradiciones dominantes de la sociedad y de los grupos que profesan diferentes puntos de vista axiológicos. Por último, en el *nivel del liderazgo*, este debe ser reflexivo y estratégico, es decir, se tiene que tomar el tiempo para reflexionar sesudamente la situación y se deben fijar las metas que se pretenden alcanzar. Se debe valorar la innovación ínsita del proyecto y sus eventuales repercusiones como innovación jurídica y, en este caso, siempre es recomendable llevar la iniciativa a una comisión especial que la estudie. Determinar la composición y los plazos para trabajar, con sensatez y parsimonia, constituye un elemento crucial en el análisis. Además, debe hacerse un "mapeo político" que incluya los proponentes, así como los posibles promotores y opositores al proyecto. Nunca debe asumirse que la "mayoría manda", y siempre se deben considerar los posibles opositores, por más pequeños que sean.

En la etapa II, el *debate en comisión*, este va desde el inicio de sesiones en comisión especial, hasta la resolución final del debate, en el o los dictámenes pertinentes. En el nivel de la *innovación* debe evitarse caer en la idea de que "correr" es la mejor estrategia. Más vale tardarse lo suficiente y discutir la iniciativa con calma, que correr y entrapar el proceso político parlamentario. Se requiere un alto

grado de innovación organizacional-procesal que promueva la construcción de consensos y que defina mecanismos de trabajo acordes con una inteligencia emocional alta. La creatividad debe promoverse para que, sin violentar la legalidad del procedimiento, se desarrollen mecanismos que permitan el abordaje creativo del problema, de cara a la búsqueda de soluciones oportunas. La fidelidad a la lógica de "visión-país" ayuda a mantener a raya a la "personalización" del conflicto. El pensamiento lateral es decisivo para encontrar soluciones novedosas al problema tratado.

En el nivel *ambiental*, la lectura del entorno debe mantenerse siempre constante. Sin embargo, en esta etapa es importante involucrar más, de manera intencional, a la opinión pública. El manejo de los medios de comunicación masivos y virtuales sobre el tema, la posibilidad de realizar actividades masivas, como foros, conversatorios y similares, para llegar a la sociedad civil, son herramientas creativas para interactuar con el entorno. En cuanto al nivel del *liderazgo* se debe ser humilde, abierto y cuidadoso, pero diligente y claro, con un alto sentido del manejo de las relaciones interpersonales, para promover un enfoque de manejo del conflicto del tipo colaborativo o de compromiso, que permita abrir la negociación para construir consensos parciales -distributivos- o integrales, en una lógica "gana-gana". Los flujos transparentes de comunicación en el seno de la comisión son vitales y deben enfatizar una visión-país más que una posición política particular. No debe aislarse ningún decisor para evitar reacciones defensivas y agresivas, y nunca debe desacreditarse el criterio de los demás. Tampoco se debe caer en la lógica de "la cámara tóxica" con la que se encierra el trabajo en la comisión sin realizar fuertes intercambios con el ambiente. Los flujos de comunicación con el entorno son centrales como ya se señaló, y se debe considerar tanto lo relativo al entorno propiamente parlamentario (el resto de los diputados y fracciones), como la opinión pública y la sociedad civil.

Finalmente, en la etapa III, la del *Plenario*, que va desde la presentación del dictamen (o dictámenes) hasta la resolución final de la Asamblea (aprobar -innovación jurídica- o rechazar el proyecto) en materia de *innovación* se debe reforzar la "visión-país" e impulsar el texto más consensuado posible y el que menos resistencia tenga, lo cual depende, desde luego, de lo que se hizo en comisión. Se deben mantener los principios indicados en las primeras dos etapas, si el debate continúa con mociones de fondo presentadas en el Plenario, porque recuérdese que estas se conocen en la comisión que dictaminó. En el nivel *ambiental*, debe hacerse el mayor esfuerzo por llevar el debate a la opinión pública, principalmente, en los medios de comunicación masivos, porque se encuentra en la etapa de definir la decisión final del proyecto, que tiene un impacto directo en toda la sociedad. En el plano del *liderazgo*, se deben mantener los patrones señalados para la etapa II, con la diferencia que debe tratar de buscar consensos con

todas las fracciones políticas.

Este modelo apenas constituye un andamiaje sobre el cual trabajar. La complejidad en el manejo de las innovaciones parlamentarias con un nivel de liderazgo oportuno es inmensa y depende, en buena medida, de las especificidades atinentes al proyecto estudiado. Cada proyecto novedoso, generará sus propios elementos de innovación y liderazgo que deben adoptarse en el proceso de debate y discusión parlamentaria. No obstante, está claro que mantener una clara posición de "visión-país" y trabajar con un liderazgo inteligente, cognitiva y emocionalmente, es la mejor manera de caminar en estos pasadizos legislativos. El modelo propuesto es un insumo que coadyuvará al desarrollo de una más eficiente y calificada gobernabilidad democrática en el Parlamento.

FUENTES CONSULTADAS

ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. "La cultura política". En: *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 2007. pp. 171-201.

ANDERSEN, Arthur. *Impacto de las nuevas tecnologías en el mundo laboral. Informe ejecutivo* [en línea]. UNED. [Costa Rica]: Ambiente Blackboard Learn, 2011. Disponible en: www.uned.ac.cr.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Acta del Plenario Legislativo número 26*. 14 de junio del 2011.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Reglamento de la Asamblea Legislativa. *Revista Parlamentaria*, 2005, Vol. 13, Nº 3. pp. 83-210.

ASESOR. *Entrevistas anónimas con varios asesores de la Comisión Especial 18004*. San José, 2011.

AVENDAÑO CALVO, Carlos. *Dictamen negativo de minoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2011.

CEFIV. *Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de comisión especial 18004. De la 1 a la 9*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Especial que conocerá y dictaminará el proyecto de ley "Ley sobre fecundación in Vitro y transferencia embrionaria (CEFIV), expediente 17.900. 2010.

CHAVES CASANOVA, Rita. *Dictamen negativo de minoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2011.

CHINCHILLA MIRANDA, Laura. *et ál. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y Transferencia Embrionaria*. Presidencia de la República. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Ministerio de Salud Pública. 22 de octubre de 2010.

COLLINS, Jim. *Empresas que sobresalen. Por qué unas sí pueden mejorar la rentabilidad y otras no*. Bogotá: Norma, 2009.

COVEY, Stephe. *El 8vo. hábito. De la efectividad a la grandeza*. México D.F.: Paidós, 2005.

CSICKSZENTMIHALYI, Mihaly. *Potenciando la creatividad individual* [en línea]. UNED. [Costa Rica]: Ambiente Blackboard Learn, 2011. Disponible en: www.uned.ac.cr.

EASTON, David. *Esquema para el análisis político*. 3ra. ed. Buenos Aires: Amorortu, 1982.

EASTON, David. "Categorías para el análisis sistémico de la política". En: EASTON, David (comp.). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu, 2001. pp: 216-231.

FOURNIER VARGAS, Alicia. *Dictamen afirmativo de minoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2011.

GONZÁLEZ VALDÉS, América. *Innovación organizacional. Retos y perspectivas* [en línea]. Ambiente Blackboard Learn. [Buenos Aires]: Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO), 2002. Disponible en: www.uned.ac.cr.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. *et ál. Metodología de la Investigación*. México D.F.: Mc Graw Hill, 2010.

JARAMILLO, Hernán. *et ál. Manual de Bogotá. Normalización de indicadores de innovación tecnológica en América Latina y el Caribe* [en línea]. Ambiente Blackboard Learn. [Bogotá]: Red Iberoamericana de Indicadores en Ciencia y Tecnología (RICYT), Organización de Estados Americanos (OEA) y Programa CYTED, 2001. Disponible en: www.uned.ac.cr.

uned.ac.cr.

JOFRE VARTANIÁN, Arturo. *Enfoques gerenciales modernos*. San José: Delphi, 1999.

LÁSCARIS COMNENO, Tatiana. "Estructura organizacional para la innovación tecnológica. El caso de América Latina". *Revista desconocida*. Mayo-agosto, 2002. Nº 3.

MARTINEZ, Griselda y MONTESINOS, Rafael. "La innovación organizacional del trabajo". *Revista Gestión y Estrategia* [en línea]. México D.F.: Universidad Autónoma de México (UAM), 2002. Disponible en Ambiente Blackboard Learn, UNED: www.uned.ac.cr.

MEDINA SALGADO, César. "La creatividad en la toma de decisiones". *Revista Gestión y Estrategia* [en línea]. México D.F.: Universidad Autónoma de México (UAM), 2000. Disponible en Ambiente Blackboard Learn, UNED: www.uned.ac.cr.

MINTZBERG, Henry. *El poder en la organización. Teoría política de gestión*. Barcelona: Ariel, 1992.

NAVARRO DEL VALLE, Hermes. *El derecho a la vida y la inconstitucionalidad de la Fecundación in Vitro*. San José: Promesa, 2001.

OECD. *Oslo Manual. Guidelines for collecting an interpreting innovation data* [en línea]. 3era ed. Oslo: Organisation for economic co-operation and development statistical office on the European Communities, 2005. Disponible en Ambiente Blackboard Learn, UNED: www.uned.ac.cr.

PALAFX DE ANDA, Gustavo. *Creatividad e innovación* [en línea]. 2011. Disponible en Ambiente Blackboard Learn, UNED: www.uned.ac.cr. (No consta fuente original).

PIEDRA SÁNCHEZ, Alex. *Informe técnico jurídico ST.272-2010 J. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 8 de diciembre del 2010.

REYES, Agustín. *Administración Moderna*. México: Editorial Limusa, 2004.

SABORÍO MORA, Annie y ALFARO ZAMORA, Oscar. *Dictamen afirmativo de minoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transfe-*

cia embrionaria, expediente 17900. San José: Asamblea Legislativa, 2011.

Sala Constitucional. *Resolución 2000-02306. Acción de inconstitucionalidad promovida por Hermes Navarro del Valle contra el decreto ejecutivo número 24029-S*. Expediente 95-001734-0007-CO. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2000.

SCALA, Jorge (coord.). *Derechos humanos. 9 casos controversiales en América Latina*. San José: Promesa, 2009.

SENGE, Peter. *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Gránica, 2002.

TREJOS, Gerardo. *La prohibición de la Fecundación in Vitro en Costa Rica*. San José: Juricentro, 2008.

VARGAS, Jean Paul y PETRI, Denis. *Efectividad parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José: Demuca, 2008.

VENEGAS RENAULD, Ma. Eugenia. et ál. *Dictamen negativo de mayoría. Proyecto de Ley de Fecundación in Vitro y transferencia embrionaria, expediente 17900*. San José: Asamblea Legislativa, 2011.

WHETTEN, David y CAMERON, Kim. *Desarrollo de habilidades directivas*. México D.F.: Pearson Educación, 2005.

ZÚÑIGA RAMÍREZ, César. "Sistema político y políticas públicas desde una perspectiva de familia: una discusión conceptual". En: BRENES, Isabel y ROSALES, Jesús (comps.). *Familia, dignidad humana y políticas públicas en América Latina*. San José: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, Enfoque a la Familia, Centro Iberoamericano de Estudios para la Familia, 2009.

COMUNICACIÓN POLÍTICA DEL JUEZ ELECTORAL COSTARRICENSE^{1*}

THE ELECTORAL JUDGE AS POLITICAL COMMUNICATOR

Luis Diego Brenes Villalobos

Correo electrónico:

dbrenes@tse.go.cr

Costarricense. Abogado y Politólogo. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED), Diploma de Especialización en Derecho Constitucional también por la Universidad de Salamanca y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Electoral a nivel de posgrado en la UNED y UCR, respectivamente. Desde el año 2003 es funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). Autor de varios artículos en revistas especializadas. Principales líneas de investigación: elecciones, sistemas electorales, judicial politics, justicia electoral y constitucional.

Recibido: 07/09/13- Aceptado: 11/02/14

Resumen

El estudio procura revisar el comportamiento del juez electoral costarricense pero en su condición de comunicador político; es decir, respecto de cuáles han sido las medidas adoptadas por ese juez a efectos de propiciar una mejor exposición, divulgación y comprensión de las sentencias que emite. Para tal efecto, el trabajo repasa la evolución y cambios en el accionar comunicacional del juez electoral costarricense desde los años noventa, dividiéndose en cuatro secciones: 1) Breve introducción sobre *responsiveness* comunicativa; 2) Comunicación Política Institucional; 3) Formación, Web y Redes Sociales; y, 4) Corolario.

Palabras Claves: juez electoral, comunicación política, comunicación política institucional, *responsiveness* comunicativa, Tribunal Supremo de Elecciones

¹ * El presente ensayo es una versión actualizada y revisada de un aparte del libro "El rol político del juez electoral", Editorial IFED/TSE, 2012, también de autoría de Luis Diego Brenes Villalobos.

Abstract

This study pretends to examine the Costa Rican electoral judge's behavior as a political communicator. Precisely, it looks at which measures this judge has adopted in order to contribute to a better exposition, circulation and comprehension of the rulings he delivers. To this purpose, the article looks over the evolution and changes in the communicational actions of the Costa Rican electoral judge during the nineties and it's divided in four sections: 1) Brief introduction regarding the communicative responsiveness; 2) Institutional Political Communication; 3) Training, Web and Social Networks; 4) Corollary.

Key Words: electoral judge, political communication, institutional political communication, communicative responsiveness, Electoral Supreme Tribunal

INTRODUCCIÓN: *RESPONSIVENESS* COMUNICATIVA

El estudio de lo judicial desde de la ciencia política (*judicial politics*) ha permitido superar las investigaciones sobre el poder judicial únicamente en lo que refiere al poder político por sí mismo, propiciando también lecturas sobre el rendimiento de la cuestión de la justicia como un servicio público (eficiencia, eficacia y acceso a la justicia), donde el centro de atención deja de ser el profesional de la justicia (juez), frente al ciudadano-usuario que adquiere un importante protagonismo².

En esa nueva línea de estudio, la idealización que respecto de una política pública formulan Manin, Przeworski y Stokes³ ayuda a comprender el marco de la "*responsiveness*", al tiempo que la vincula con la *accountability*. Para estos autores, una política pública es un proceso que supera varias etapas y que en forma lineal se representa como lo muestra la **FIGURA 1**.

2 RAMOS, Marisa. El Poder Judicial: La Justicia. En Materiales Docentes, Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Salamanca, sin fecha.

3 MANIN, Bernard; PRZEWORKSKY, Adam y STOKES, Susan (eds). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FIGURA 1
POLÍTICA PÚBLICA EN MANIN, PRZEWORSKI Y STOKES



Fuente: Sistematización de esquema en Manin, Przeworski y Stokes (1999: 9).

Sin pormenorizar cada uno de los elementos de este proceso, así como la diversidad de relaciones que de este se generan, importa advertir únicamente los ejes centrales de ese proceso. Por un lado, la relación entre respuestas y sanciones explica la *accountability*⁴ mientras que la propia entre las señales y las políticas sería lo que ahora se muestra bajo el nombre de *responsiveness*. Siguiendo a Manin, Przeworski y Stokes: “A government is “responsive” if it adopts policies that are signaled as preferred by citizens (...) Hence, the concept of responsiveness is predicated on the prior emission of messages by citizens”⁵.

4 Si bien no existe acuerdo tácito en la traducción al español de “*accountability*”, a pesar de su importante generalización como “rendición de cuentas” o “responsabilidad”, sí hay considerable unanimidad en la academia en cuanto a que la existencia de esos mecanismos de control entre los poderes constituyen elementos claves del buen funcionamiento y calidad de la democracia (LEVINE, Daniel H. y MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. América Latina Hoy, 2007, 45, pp. 17-46; O’DONNELL, Guillermo. “Horizontal Accountability in New Democracies”. En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999; MANIN, Bernard; PRZEWORSKY, Adam y STOKES, Susan (eds). *Óp. cit.*; y, SCHEDLER, Andreas. “Conceptualizing Accountability”. En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, entre otros).

5 MANIN, Bernard; PRZEWORSKY, Adam y STOKES, Susan (eds). *Óp. cit.* pp. 8-9

Accountability y *responsiveness* no son polos opuestos sino conductas que pueden relacionarse entre sí. La primera se entiende como la responsabilidad en la respuesta ante otras instituciones (rendición de cuentas), y la segunda en la "receptividad" y "sensibilidad" que para con las preferencias desde la ciudadanía tienen los gobernantes, políticos y líderes, lo que lleva también a entenderla como una respuesta a la voluntad popular.⁶

En el presente ensayo se entiende la *responsiveness* como receptividad y sensibilidad institucional ante las demandas que se le formulen desde la ciudadanía. No obstante, en esa relación cíclica ciudadanía-tribunal-ciudadanía, más que las demandas puntuales que se le plantean a un Tribunal Electoral, interesan las actividades realizadas por el propio Tribunal en mejora de esa relación (tribunal-ciudadanía), exclusivamente en lo que refiere a su papel como juez, no como administrador o gestor electoral, y con particular énfasis en su labor comunicativa.

Importa advertir que el estudio no refiere al fondo de la resolución mediante sentencia a un conflicto en concreto, sino que se ocupa de las políticas institucionales desarrolladas para el correspondiente manejo y conducción de todos sus casos, atención de usuarios, consulta de expedientes y jurisprudencia, así como eventuales proyectos institucionales dirigidos más a la formación o capacitación: sean estos cursos, seminarios, digesto de jurisprudencia o revista especializada.

Consecuentemente, adoptando el marco teórico de la *responsiveness*, la dimensión comunicador que se propone para un juez electoral privilegia su sensibilidad para informar y promocionar la labor judicial.⁷ Evidentemente, lo anterior se acerca a la comunicación política del Tribunal no solo para con la ciudadanía, sino también respecto de su relación con los medios de comunicación colectiva y la opinión pública en general, lo que podría llamarse *responsiveness* comunicativa.

6 LEVINE, Daniel H. y MOLINA, José Enrique. Óp. cit. Reiteran el esquema de MANIN, Bernard; PRZEWORSKY, Adam y STOKES, Susan (eds). Óp. cit. dado que advierten que la respuesta a la voluntad popular se refiere a las políticas, no a los resultados. Asimismo, tanto la *accountability* como la *responsiveness* constituyen dos de las cinco dimensiones que agregadas a decisión electoral, participación y soberanía, conforman el Índice de Levine y Molina para medir la calidad de la Democracia en América Latina.

7 J. K. Staton sostiene que si bien durante largo tiempo la academia ha reconocido el valor político de las buenas relaciones públicas, cuando se trata de *judicial politics* se ha ignorado el interés que las altas cortes han tomado en generar información pública. En su estudio "*Constitutional Review and the Selective Promotion of Case Results*", Staton sugiere que la decisión de los jueces constitucionales en promover sus casos es endógena a las políticas constitucionales (STATON, Jeffrey K. *Constitutional Review and the Selective Promotion of Case Results*. *American Journal of Political Science*, 2006, 50, 1, pp. 110). Si bien el presente estudio no sigue el modelo expuesto por Staton, si concuerda en la necesidad de estudiar la promoción que de sus casos, y en general, de toda la jurisdicción electoral realizan los tribunales electorales.

Interesa entonces evaluar el comportamiento mediático del juez electoral, en particular su capacidad de respuesta en medios a propósito de divulgación de información judicial electoral o en atención de conflictos jurisdiccionales, por ejemplo las aclaraciones vía artículos de opinión, campos pagados, o bien cadenas televisivas. El estudio sugiere una revisión en su actuar como comunicador político, lo que institucionalmente conlleva la revisión de eventuales oficinas de prensa, vocerías, comunicación de sus resoluciones e incluso la utilización de medios electrónicos como página web y redes sociales para el fortalecimiento de la relación Tribunal-Ciudadanía. El **CUADRO 1** resume los indicadores de interés.

CUADRO 1

MEDICIÓN DE DIMENSIÓN COMUNICADOR EN EL JUEZ ELECTORAL

DIMENSIÓN	INDICADORES (+/-) A
Comunicador	1. Políticas institucionales para oficina de prensa, asesorías políticas y vocerías (comunicación política institucional).
	2. Políticas en atención comunicativa (artículos de opinión en prensa).
	3. Políticas institucionales para atención de usuarios, consulta de expedientes y jurisprudencia.
	4. Proyectos institucionales dirigidos a la ciudadanía para capacitación en justicia electoral (cursos, seminarios, digesto de jurisprudencia o revista especializada).
	5. Plataformas electrónicas (web) y redes sociales.

Fuente: elaboración propia. Notas: ^a Valoración de cada indicador positiva o negativa según presencia o ausencia.

Bajo el marco expuesto, el estudio procura revisar la condición de comunicador político del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) únicamente en lo que a su rol de juez electoral refiere, centrándose para ello en varias áreas de interés: la comunicación política institucional, la labor pedagógica, la web y las redes sociales.

Comunicación política institucional

La revisión a las políticas de comunicación institucional del TSE refleja que estas no siempre han sido un factor de relevancia para el juez electoral. Asimismo, muestra que su construcción y concreción han requerido superar diferentes etapas en el tiempo, tanto institucionales como actitudinales del propio juez. Para una mejor comprensión de los indicadores a desarrollar, el **CUADRO 2** sistematiza estos.

CUADRO 2

RESPONSIVENESS EN COMUNICACIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL DEL TSE

MEDIDAS Y PRÁCTICAS ADOPTADAS	AÑO DE IMPLEMENTACIÓN
Creación de Oficina de Comunicación	2000
Creación de Asesoría de la Gestión Político Institucional	2007
Artículos de opinión en prensa escrita sobre sentencias electorales	2007
Nombramiento de vocerías temáticas	2009
Manual de Comunicación para el Manejo de Crisis y Temas Sensibles	2010
Manual de Procedimientos para la administración de los perfiles institucionales en redes sociales	2010
Oficina de Prensa y Protocolo adscrita al propio Tribunal	2011
Protocolos de manejo de crisis	2012
Creación del Consejo Estratégico de Comunicación	2012
Creación del Equipo de Respuesta Inmediata	2012
Entrenamiento de vocerías	2013
Programa de Radio La Voz de Tribunal (en forma permanente)	2013

Fuente: Elaboración propia.

La Oficina de Comunicación del TSE fue creada en el año 2000 como oficina adscrita directamente al Tribunal. Inició sus labores con cuatro áreas de acción: publicidad y promoción de mensajes; prensa; comunicación organizacional; y, protocolo. Paulatinamente, a partir del año 2007 dicha Oficina sería renovada, eliminándose principalmente sus funciones de protocolo, para en el año 2011 finalmente sustraerle también las tareas de prensa.⁸ Importa resaltar que, previo al año 2000, no existía una oficina como tal en el Tribunal; lo más cercano era la Oficina de Capacitación con tareas de distribución y divulgación de información electoral⁹.

⁸ Mediante el artículo primero del acta n.º 36-2011 del 13 de abril de 2011, el TSE tomó la decisión de trasladar el Área de Prensa de la Oficina de Comunicación a la Unidad de Protocolo adscrita a la Secretaría del Tribunal.

⁹ JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, Ana María. Entrevista. Jefa, Oficina de Comunicación, TSE. San

Justamente, en tanto la Oficina de Comunicación era estrictamente ejecutiva y no fue concebida para brindar asesoría en comunicación política (Román, entrevista, 2010), es que en el año 2007 se crea una Asesoría de Gestión Político Institucional, separada de la citada Oficina de Comunicación. Ambas oficinas acompañarían el trabajo realizado por diferentes vocerías institucionales, designadas por el propio TSE en funcionarios electorales concretos -según su área de especialización- y como medida adoptada desde el año 2009. La Asesoría de la Gestión Político Institucional tiene tareas asignadas directamente por el propio Tribunal. Estas consisten en asesorar al TSE en la definición de acciones que orienten la gestión institucional en su relacionamiento político externo y en asuntos relacionados con la dirección política mediante información sobre el entorno que permita la toma de decisiones en ese ámbito. Asimismo, le corresponde contribuir con la definición de acciones para el mantenimiento de adecuadas relaciones con actores sociales y proponer espacios para el desarrollo y sostenimiento de la comunicación política institucional¹⁰.

Para entender mejor el comportamiento del Tribunal como comunicador en la década de los noventa y hasta hace un quinquenio, resultan oportunas las palabras del Asesor de la Gestión Político Institucional, quien resume una consultoría externa que sobre la comunicación política del TSE se realizara en el año 2007 y en la cual se remarcó que el Tribunal, a lo largo de sus 60 años de historia, nunca había manejado de manera cuidadosa su comunicación institucional, hasta el año 2006 cuando tuvo que enfrentarse a una elección con resultados electorales estrechos y alto conflicto post electoral:

"lo primero que procedió fue un diagnóstico de la comunicación. Obviamente ese diagnóstico arrojó resultados de torpeza, de equívocos, errores, de mal manejo y nos dimos cuenta que si bien habíamos tenido un periodo de 50 años de idilio [con la población], eso no significaba que la imagen era totalmente buena. Era totalmente buena en el sentido que nos veían como impolutos, transparentes, protectores de la defensa del sufragio, pero como vagos siempre nos vieron: "esos son los carajos que trabajan cada cuatro años", "usted trabaja en ese valle de lágrimas que es el Tribunal "... (Lo subrayado no pertenece al original)¹¹.

José: En su oficina. 19 de agosto, 2010.

10 TSE, acta n.º 16-2007 del 13 de febrero de 2007, artículo segundo. Valga destacar que la Asesoría nace como parte de las recomendaciones y valoración del informe analítico "El proceso electoral desde la óptica de la Sociedad Civil" que el Tribunal encomendara a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Costa Rica, y que en sus resultados llamaba a la "necesidad de definición de una estrategia mutidireccional de comunicación política" (TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). Actas. Sesiones n.º 1-2007. San José).

11 ROMÁN JACOBO, Gustavo. Entrevista. Asesor de la Gestión Político Institucional, TSE. San José: TSE. 26 de agosto, 2010.

Precisamente, no es sorpresa que respecto de las políticas institucionales para recibir insumos desde la población, el magistrado Esquivel no dude en afirmar que "*allí es donde yo siento que estamos más débiles*"; y aunque asimila la importancia de la percepción desde la ciudadanía, reconoce lo complejo de los actores e interlocutores ante el Tribunal Electoral (principalmente los partidos políticos), sus demandas y judicialización de la política *per se*, en aras de pensar eventuales mecanismos de interacción:

"...yo siento que esa capacidad de tener más contacto con la gente es una ausencia que tenemos cuya atención puede incidir hasta en la percepción y confianza que tengan las personas en la institución (...) lograr que la gente nos sienta cerca, que les somos útiles y que les podemos incidir positivamente de alguna manera y que reciban información nuestra de primera mano; eso puede tener un impacto directo en la percepción nuestra"¹².

En esta misma línea de pensamiento, con la advertencia que algunas tareas se encuentran aún en depuración, Román coincide con la ausencia de herramientas científicas para sostener una retroalimentación sobre, por ejemplo, la percepción que del Tribunal se concibe desde afuera, máxime que las mediciones actuales resultan coyunturales y muy limitadas:

"...en ese sentido estamos como ciegos, porque lo que podemos ver es lo que dicen las encuestas, con todo lo engañoso que pueden ser, para bien y para mal. Lo que podemos ver es cuando sale una noticia del Tribunal (...) o lo que los líderes de opinión escriben sobre el Tribunal, o lo que amigos diputados comentan, pero eso no es científico; eso no es forma de medir la imagen institucional y en este momento no se tiene un mecanismo para ello. Tenemos una especie de monitoreo que sí capta todas las noticias, ya sea en televisión, radio, prensa escrita, Internet, en las que se menciona al Tribunal, pero eso es información bruta que te llega. Eso sería necesario procesarlo, entenderlo, leerlo y sacar de allí un mensaje más claro, y sería deseable que esta asesoría se trate de ello"¹³.

Desde la Presidencia del TSE, la lectura del magistrado Sobrado para el juez electoral en la década de los noventa es la propia de un actor "encerrado" y "desfasado". De allí que en sus declaraciones señalara como de suma importancia en el actual Tribunal "*una política de romper barreras y empezar a comunicarse con sus entornos*", lo que entiende el Tribunal ha logrado y manifiesta de muchas maneras al punto que "*se abrieron las ventanas de esa Torre de Marfil con el*

12 ESQUIVEL FAERRON, Max Alberto. Entrevista. Magistrado propietario, TSE. San José: En su despacho. 27 de agosto, 2010.

13 ROMÁN JACOBO, Gustavo. Óp. cit.

*propósito de estar sintonizados con el entorno y poder ser sensibles a las demandas de esos entornos*¹⁴.

El trabajo de campo de esta investigación también ha evidenciado que el momento de más toma de conciencia comunicacional por parte de los magistrados electorales lo fue después de las elecciones del 5 febrero del 2006. Esas elecciones, con resultados muy ajustados e importante litigio post electoral, se acompañaron además de declaraciones del exmagistrado Óscar Fonseca Montoya, en ese momento Presidente del TSE, que bajo la alusión de "inconsistencias" y "normalidades"¹⁵ -para referirse a errores usuales y subsanables de logística electoral que propiciaron que parte de la transmisión telemática quedase pendiente de reportar sus resultados el propio día de las elecciones-, ayudó a alimentar, por su imprecisión, así como por manipulación por parte de la segunda fuerza electoral y algunos medios de comunicación¹⁶, una importante duda y crítica al proceso electoral como un todo.¹⁷

En un marco además de alta polarización, con ataques fuertes de deslegitimación y especulación desde el grupo perdedor hacia el Tribunal, aparece un primer gesto de relevancia comunicativa desde el TSE cuando, ante cadena nacional de televisión de Ottón Solís (candidato del PAC y 2.º lugar en esas elecciones) que denunciaba supuestas irregularidades en el proceso electoral -aún cuando el escrutinio definitivo no concluía (21 de febrero del 2006)-, el magistrado Sobrado replicó de inmediato (en menos de una hora), también en televisión y mediante un comunicado oficial para aclarar las imprecisiones y refutar los argumentos errados que se atribuían al proceso. En palabras de Román, la respuesta en aquel momento reflejó inteligencia comunicativa por su inmediatez y porque se salió de aquél molde que las

14 SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Entrevista. Magistrado Presidente, TSE. San José: En su despacho. 12 de agosto, 2010.

15 BOU VALVERDE, Zetty. Resultados electorales ajustados. El caso de Costa Rica, Elecciones Presidenciales 2006. Revista de Derecho Electoral, 5, 2008: en línea.

16 SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos. Revista de Ciencias Jurídicas, 2006, 109, pp. 155-183.

17 Según lo expone la magistrada Bou, de las 6163 juntas abiertas en todo el país para las elecciones de febrero del 2006, hubo un total de 712 mesas que no fue posible procesar la propia noche de la elección. En sus palabras: "De esas 712 juntas, 276 remitieron el comunicado oficial telemático, pero por presentar el mismo "inconsistencias" -sea algún dato incorrecto, en relación con la información almacenada- el mecanismo de seguridad del sistema de transmisión lo rechazó canalizándolo por otra vía al registro de datos del Tribunal, para su examen posterior. De las restantes 436 juntas, el resultado no se recibió del todo para su transmisión telemática, lo cual fue considerado por las autoridades electorales como "normal", ya que a pesar de la capacitación que se da y de los instructivos que se incluyen dentro del material electoral, los miembros de mesa por cansancio, por descuido o por creatividad, colocan el instrumento -lleno o en blanco- dentro del saco sellado que va al Tribunal, en lugar de remitirlo por la vía más rápida -como está regulado- al Tribunal Supremo de Elecciones (BOU VALVERDE, Zetty. Óp. cit. pp. 8).

resoluciones se explican por sí mismas¹⁸. Según la magistrada Bou, la intervención fue contundente en tanto el TSE entendió que tenía que salir a los medios de comunicación colectiva en momentos claves¹⁹. No obstante, en sentido contrario, Rojas²⁰ es del criterio que esa intervención fue precipitada²¹.

El TSE entendía que la alta impugnación presentada en las elecciones de febrero del 2006 conllevaba una afectación directa también a su credibilidad, con lo cual desarrolló un accionar que superó la estricta resolución y notificación únicamente a las partes de las demandas de nulidad presentadas, para informar a toda la ciudadanía respecto del contenido de estas y explicar los argumentos esbozados para su rechazo. El Tribunal adoptó entonces una actitud beligerante respecto de aclarar y tranquilizar el tenso y convulso ambiente en que se enmarcaban los cuestionamientos. En este sentido, el escenario de las elecciones del 2006 llevó al TSE a una reingeniería interna institucional en su posicionamiento para con el entorno social y político. Conforme lo expone Sobrado²²:

"La solvencia técnica y la independencia de criterio del juez electoral, así como resoluciones académicamente intachables, no son suficientes para conjurar estos riesgos y evitar que el alegato jurídico se transforme en violencia callejera. Es necesario además una jurisdicción electoral que, con gran presencia pública, ocupe ese vacío de autoridad y luzca ante la ciudadanía suficientemente protagónica, confiable y robusta para preservar los cauces jurídicos en la resolución del conflicto político-electoral, lo cual sólo lo puede lograr mediante un adecuado posicionamiento institucional" (Lo subrayado no corresponde al original).

En palabras del magistrado Esquivel, los resultados electorales estrechos -como causa- son de los más evidentes *"si pensamos en lo que son roles políticos visibles con consecuencias mediáticas también"*²³,

18 ROMÁN JACOBO, Gustavo. Óp. cit.

19 BOU VALVERDE, Zetty. Óp. cit. pp. 17.

20 Rojas Bolaños, Manuel. "Costa Rica: elecciones de 2006. ¿Continuidad o cambio?". En Alcántara, Manuel y García, Fátima (eds). Elecciones y política en América Latina. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

21 En análisis del proceso electoral del 2006 en Costa Rica, el sociólogo Manuel Rojas es del criterio que en éste se evidenció "un mal manejo de la comunicación política por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, que se precipitó en algunas respuestas a las demandas provenientes fundamentalmente del PAC, quizá por miedo a perder legitimidad ante el grueso de la ciudadanía, que como ya se señaló, mantuvo la calma y la confianza en el Tribunal. Sin embargo, lo ocurrido necesariamente sembró dudas sobre la eficiencia del sistema electoral y acentuó la sensación de que se necesitan reformas profundas" (Rojas Bolaños, Manuel. Óp. Cit. pp. 134).

22 SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio, 2006. Óp. cit. pp. 168.

23 ESQUIVEL FAERRON, Max Alberto. Óp. cit.

hecho que en las elecciones del 2006 obligó al juez electoral a replantear su labor comunicativa según se adelantara en el capítulo anterior, máxime que el propio Tribunal reveló impresiones comunicativas que exigieron redoblar esfuerzos para su atención y aclaración. Las elecciones del 2006 marcarían en comunicación la transición de un juez reactivo a un juez previsor.

Conforme lo expone el magistrado Sobrado en un repaso sobre las lecciones aprendidas de ese proceso electoral del 2006, ante resultados estrechos deviene de particular importancia una eficiente comunicación del órgano electoral con la población, "en términos de constancia, fluidez y transparencia", que rodee de la mayor claridad posible todos los pormenores del proceso de escrutinio; tarea que supone una política "adecuadamente predefinida de comunicación", pero también "apertura y un posicionamiento proactivo y facilitador frente a la prensa"²⁴.

"En Costa Rica fue un factor relevante el proceso de documentación de la fase de resolución de conflictos y su oportuna difusión, así como el patrocinio y estímulo de estudios académicos sobre lo acontecido. Ello contribuye a contrarrestar falsos rumores y apreciaciones incorrectas que, a larga, pueden construir mitos de fraude electoral y verdaderas "leyendas negras" que se asientan en el imaginario colectivo y cobran vida propia"²⁵.

La importancia de un debido tratamiento desde el juez electoral ante escenarios críticos como los que enfrentó el organismo costarricense en el 2006, lo sería también para el resto de organismos electorales de la región, dado que ese año fue recurrente en resultados ajustados también en México, El Salvador y Perú. De hecho, las conferencias de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y del Protocolo de Tikal celebradas en el año 2006 acordaron instruir a CAPEL, en su condición de Secretaría Ejecutiva de UNIORE, a efectos que organizara actividades académicas y estudios especializados que permitan contar con protocolos y otros instrumentos que ayuden a prever o a enfrentar exitosamente situaciones potencialmente conflictivas, derivadas de resultados electorales con márgenes muy estrechos u otras situaciones especiales²⁶.

24 SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Coyuntura electoral 2005-2006: lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá. Revista de Derecho Electoral, 2008^a, pp. 514.

25 IDEM, pp 15.

26 Ver SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. 2008a. *Óp. cit.* pp. 13. Para las elecciones del 2010 el TSE suscribiría un contrato de servicios de comunicación con la Empresa Porter Novelli. Además de asesoría en comunicación política, la consultoría implicó la elaboración y entrega en mayo del 2010 de un "Manual de Comunicación para el Manejo de Crisis y Temas Sensibles", documento que constituye un protocolo con lineamientos y recomendaciones técnicas para enfrentar situaciones críticas para la Institución (artículo primero, TRIBUNAL SUPREMO

Las enseñanzas y lecciones aprendidas de las elecciones del 2006 resultan también claras respecto de explicar las medidas adoptadas por el TSE para mejorar su comunicación política, principalmente con la creación en el 2007 de la Asesoría de Gestión Político Institucional.

Ahora bien, durante el propio proceso del 2006, varias acciones propias de *responsiveness* comunicativa resaltan a un juez que -aunque reactivo- entendía la importancia de su papel comunicador, principalmente en lo propio a atención y colaboración de la prensa, advertencias a los partidos políticos y llamados de calma a la ciudadanía. En este sentido, tan solo dos días después de celebradas las elecciones y previo al inicio del escrutinio, el TSE emitió la directriz: "Pautas que seguirá el TSE durante el procedimiento de escrutinio definitivo". En éstas, además de reiterarse las reglas a seguir, el TSE realizó un llamado a los actores políticos a abstenerse de auto-proclamaciones o anuncios anticipados de victoria electoral y esperar, con "sentido patriótico y ánimo de concordia", la declaración final del Tribunal. El comunicado solicitaba a la prensa colaborar en preservar un clima de tranquilidad en la ciudadanía y exhortaba a ésta para que paciente y esperase los resultados definitivos²⁷.

Asimismo, a propósito de no dar lugar a la antes mencionada construcción de "mitos de fraude electoral o leyendas negras", también destaca la elaboración de estudios jurisprudenciales y académicos por parte del propio TSE. Estas tareas de corte más pedagógico, según también se expusiera en el capítulo anterior, se materializaron en secciones especiales en la jurisprudencia electoral relevante que el propio TSE dispone en su sitio web, así como en secciones temáticas en su Revista de Derecho Electoral y convenios institucionales con el Programa Estado de La Nación. El **CUADRO 3** siguiente recoge los casos puntuales expuestos en la labor comunicativa realizada por el TSE para las elecciones 2006.

DE ELECCIONES (TSE). Actas. Sesiones n.º 42-2010 del 18 de mayo del 2010).

27 TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). Actas. Sesiones n.º 18-2006, artículo 2.

CUADRO 3

RESPONSIVENESS COMUNICATIVA DEL TSE EN ELECCIONES 2006

ACCIONES	DETALLE
Comunicados partidarios y llamados de atención	TSE emite directriz sobre las pautas a seguir durante el procedimiento de escrutinio definitivo. Solicita a la prensa colaborar en preservar clima de tranquilidad y llama a la ciudadanía y partidos políticos a esperar y respetar los resultados finales.
Nombramiento de vocerías y respuestas en medios de comunicación	Respuesta a cadena nacional de televisión del candidato en segundo lugar en las elecciones y en que se denunciaban supuestas irregularidades en el proceso electoral cuando el escrutinio definitivo aún no concluía.
Estudios jurisprudenciales y académicos	<ul style="list-style-type: none"> - Sección especial jurisprudencial: "La justicia electoral puesta a prueba" colgada en la página web institucional. - Sección especial sobre coyuntura de resultados electorales estrechos de las elecciones 2006 en Revista de Derecho Electoral número 5, año 2008. - Colaboración y convenio con Programa Estado de la Nación para inclusión de estudios sobre lo sucedido en las elecciones 2006 en el Décimo Tercer Informe sobre el Estado de la Nación del año 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en BOU VALVERDE, Zetty. Óp. cit. pp. y SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. 2008a. Óp. cit..

Fuera de ese escenario de resultados estrechos, la renovación a las labores de la Oficina de Comunicación y la mencionada creación de la Asesoría de Gestión Político Institucional, el magistrado Sobrado destaca otras prácticas adoptadas por el juez electoral para mejorar su comunicación política; en concreto la implementación y una mejor conducción de las conferencias de prensa, asistencia a diversidad de foros e incluso la Revista de Derecho Electoral, todas en aras de promover sensibilidad comunicativa con la sociedad:

"A partir del proceso de referéndum 2007, el Tribunal inauguró la costumbre de hacer conferencia de prensa periódicas, semanales o quincenales, a partir de la convocatoria electoral; conferencias de prensa a donde aparte de comunicar cualquier información que considere relevante el Tribunal en ese momento, se abre al escrutinio de la prensa, a contestar cualquier pregunta en la cual estén interesados los medios de comunicación colectiva (...) Los

miembros del Tribunal muestran disposición a participar en todo tipo de foros, con el propósito de también tener presencia en otras áreas. La Revista, por su parte, es un puente que se ha tendido entre la organización electoral y el mundo académico, nos liga esa herramienta de reflexión académica, de suerte que esa comunicación con el entorno nos permite desarrollar sensibilidad frente a las demandas sociales”²⁸.

Esta nueva disposición en sensibilidad, acompañada y entendida de una importante labor comunicativa, se evidencia en el tema puntual de la divulgación de las resoluciones jurisdiccionales. El Asesor de la Gestión Político Institucional insinúa incluso un cambio en la inteligencia de los magistrados en el sentido que cuando resuelven un asunto ya no solo están pensando en cuál es la mejor forma jurídica y hasta política de resolver un caso, sino también cómo se va a comunicar esa resolución y qué impacto tendrá en la imagen institucional, de manera que se muestra un avance importante cuando estos factores se ponderan al momento mismo de la redacción de una sentencia²⁹.

En lo estrictamente jurisdiccional existe consenso en los entrevistados que, con anterioridad al 2006, las resoluciones simplemente eran notificadas a las partes en conflicto y en el caso de las resoluciones de carácter interpretativo, éstas se notificaban a todos los partidos políticos y se publicaban en el Diario Oficial La Gaceta, por así exigirlo la ley. La cultura jurídica imperante en el juez seguía el aforismo que las sentencias se explican por sí solas, de manera que se estimaba incluso improcedente el debate o simple explicación de éstas en cualquier foro externo.

Siguiendo las palabras de Hugo Picado, quien para las elecciones de febrero del 2010 también fungía como uno de los voceros del TSE, la reflexión por parte del Tribunal respecto de explicar sus sentencias ha sido lenta, aunque avanza en la dirección correcta:

“...poco a poco ha habido una toma de conciencia a nivel institucional de que ya no sirven para las nuevas épocas los paradigmas de la vieja judicatura. Aquel ideal de juez totalmente aparte de la sociedad, que además nunca explicaba sus sentencias porque las sentencias se explicaban por sí solas, hoy en día se ha erosionado muchísimo y se ha remozado muchísimo dentro del mismo Poder Judicial y con muchísima más razón en el organismo electoral. La justicia electoral está íntimamente ligada al problema más esencial en una sociedad que es el problema político, y en ese sentido es función democrática no solamente dirimir los conflictos que surgen en materia electoral sino

28 SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. 2010. Óp. cit. Si bien la Oficina de Comunicación se crea en el año 2000, durante los procesos electorales del 2002 y 2006 no existía la práctica de los magistrados electorales de brindar conferencias de prensa de forma previa a los comicios, por lo menos desde su convocatoria.

29 ROMÁN JACOBO, Gustavo. Óp. cit.

*explicarlos adecuadamente al demos (...) Poco a poco, el Tribunal da muestra de ir tomando cada vez mayor conciencia de la importancia de explicar adecuadamente sus fallos de una manera suficientemente clara, pedagógica, para que puedan ser adecuadamente comprendidos por los medios de comunicación, la opinión pública y la ciudadanía*³⁰.

Por su parte, el magistrado Esquivel, aunque reconoce que tiene que seguirse avanzando en una mejor explicación de las resoluciones a la hora de su comunicación, así como la divulgación particular de algunas de ellas dado su impacto, sí destaca la importante apertura existente desde el Tribunal Electoral por cuanto toda resolución (desde lo más importante hasta lo más insignificante) se envía a la prensa sin filtro alguno, apertura que estima no es tradicional de otras jurisdicciones³¹.

Otra práctica que debe unirse a los esfuerzos que en comunicación despliega el TSE refiere al uso de vocerías puestas en práctica para las elecciones del 2010. Aunque en palabras de Ana María Jiménez, Jefe de la Oficina de Comunicación: *"el gran vocero del Tribunal es el propio Tribunal y el propio Don Antonio"* (Entrevista, 2010), el Letrado Juan Luis Rivera, vocero en el área jurisdiccional, defiende y explica su particular importancia a propósito de expedientes en estudio por parte del Tribunal. Debe recordarse que previo a la resolución definitiva de una investigación, denuncia o cualquier otro proceso contencioso, el juez está obligado por ley a no adelantar criterio respecto de la eventual solución y decisión, lo que conlleva una limitación expresa al juez hasta que sea debidamente notificada la sentencia. Según lo expone Rivera:

"...las vocerías son un tema reciente. Hará un año y medio hacia acá que el Tribunal empieza a tomar conciencia de que no puede atender a toda la prensa y que no puede darle a la prensa toda la información que ellos quieren pero que tampoco puede negarse a atender la prensa. Encuentra en las vocerías la posibilidad de tener el contacto con la prensa sin comprometer su independencia, sin comprometer su posición a la hora de resolver determinados conflictos; entonces lo que hace es designar voceros por materias específicas o áreas (...) y el Tribunal sigue atendiendo a través de sus magistrados aquellos asuntos en los que no haya de por medio la resolución un conflicto" (Lo resaltado no es del original)³².

La atención de prensa, como parte de este rol comunicativo que de-

30 PICADO LEÓN, Hugo. Entrevista. Director, Instituto de Formación en Estudios en Democracia (IFED), TSE. San José: En su oficina. 30 de agosto, 2010. Lo destacado es propio.

31 ESQUIVEL FAERRON, Max Alberto. Óp. cit.

32 RIVERA SÁNCHEZ, Juan Luis. Entrevista. Letrado, TSE. San José: Biblioteca del TSE. 1.º de septiembre, 2010

sempeña actualmente el Tribunal, además de las mencionadas conferencias de prensa y las nuevas vocerías, también se ha complementado, principalmente desde el 2007, con artículos de opinión en foros al efecto, principalmente los propios de prensa escrita.

El **CUADRO 4** muestra una selección de artículos que refieren únicamente a aquellos que buscan una respuesta o aclaración a noticias periodísticas o inquietudes generales manifiestas sobre una determinada resolución judicial del TSE; de allí que no se incluyen opiniones sobre temas variados en materia electoral, como reformas electorales a futuro, su promoción, o llamados de motivación al voto también característicos desde la magistratura electoral. Igualmente, el listado no comprende artículos de opinión en la materia que, aunque suscritos por funcionarios electorales, no tenían el aval del Tribunal, de suerte que representaban opiniones personales, no institucionales.

Las opiniones son firmadas con respaldo institucional, en el caso de los magistrados Sobrado y Zamora, en calidad de Presidente y Vicepresidenta, respectivamente, del TSE, y en los de Gustavo Román y Luis Diego Brenes, en su condición de asesores de la Gestión Político Institucional, aunque ambos en diferentes momentos. El Secretario del TSE, Alejandro Bermúdez y la magistrada Bou Valverde, firman en ese carácter. El grupo meta en estos artículos, además de una ciudadanía informada, lo es los formadores de opinión pública y actores políticos directamente involucrados, con especial interés en los partidos políticos. La mayoría de los artículos destacados parten como iniciativa del magistrado Sobrado cuando asume la Presidencia del TSE el 23 de julio del 2007, bajo un nuevo modo gerencial que procura una presencia mediática de relevancia y oportuna respuesta, incluyendo la participación misma en los foros de opinión de prensa escrita.

El crecimiento de la comunicación política del TSE también se evidencia en el año 2012 con la creación del Concejo Estratégico de Comunicación (CEC)³³ y el Equipo de Respuesta Inmediata (ERI)³⁴.

33 El Manual de Funcionamiento del CEC se aprobó por el TSE en el artículo 3.º de la Sesión Ordinaria n.º 007-2012 celebrada el 24 de enero de 2012.

34 Los integrantes del ERI se nombraron mediante acuerdo del TSE tomado en el artículo 3.º de la Sesión Ordinaria n.º 92-2012 celebrada el 30 de octubre de 2012.

CUADRO 4

EJEMPLOS DE ARTÍCULOS DE OPINIÓN EN PRENSA SOBRE DECISIONES JUDICIALES DEL TSE SUSCRITOS POR FUNCIONARIOS ELECTORALES

PERIÓDICO	TÍTULO	AUTOR	FECHA	TEMA TRATADO
La Nación	Partidos Políticos sin bonos	Luis Diego Brenes	21/02/13	Aclara los alcances de una medida cautelar dictada en una resolución de la Sala Constitucional y referida a materia electoral
La Nación	La verdad es el escudo de credibilidad del TSE	Eugenia María Zamora	09/12/12	Explica las competencias del TSE y los hechos de los resultados electorales estrechos de las elecciones del 2006 y da respuesta a críticas formuladas.
Prensa Libre	El TSE como árbitro confiable de las elecciones	Luis Diego Brenes	05/12/12	Trata y explica el desenlace de los resultados electorales estrechos de las elecciones del 2006 ante información que propiciaba dudas sobre estas.
Diario Extra	Libertad de expresión política	Luis Diego Brenes	27/09/12	Respuesta a articulista que aclara el manejo de la prohibición de propaganda en tiempo no electoral, así como el repaso de jurisprudencia electoral y constitucional en el tema.
La Nación	Referéndum como poder y responsabilidad ciudadana	Eugenia María Zamora	21/07/12	Respuesta a artículo de opinión. Aclara competencias del TSE en materia de consultas populares.
Prensa Libre	La institucionalidad electoral importa	Luis Diego Brenes	22/03/12	Trato parejo y sin discriminación a todas las agrupaciones políticas por igual.
La Nación	TSE: ni ciego ni desarmado	Luis Diego Brenes	06/03/12	Respuesta a artículo de opinión que cuestiona competencias investigativas del TSE y explica estas.
Prensa Libre	TSE y plebiscito revocatorio en PZ	Luis Diego Brenes	01/03/12	Puntualiza la existencia de una jurisdicción electoral a tiempo completo en los procesos de revocatoria de mandato de alcaldes y explica los alcances de la cancelación de credenciales dictada por el TSE.
La Nación	Financiamiento Partidario	Luis Diego Brenes	10/02/12	Explica el proceso de liquidación de gastos partidarios ante el TSE y señala el campo de acción y competencia del juez electoral en la materia.
Diario Extra	Comprobación y liquidación de gastos	Luis Diego Brenes	01/02/12	Detalla el proceso para la liquidación de gastos partidarios en las diferentes instancias electorales.
La Nación	Reglas sobre liquidación de gastos	Gustavo Román	14/02/11	Respuesta a nota periodística sobre supuesto cambio de reglas. Se advierte continuidad de criterio jurisprudencial del TSE desde el 2001.
Semanario Universidad	TSE aclara sobre referéndum	Gustavo Román	11/06/10	Solicitud de aclaración sobre editorial titulado "Posible consulta popular del 5 de diciembre: Referendo de uniones homosexuales acrecentaría intolerancia en el país".
Diario Extra	Nuevo formato de escrutinio	Zetty Bou Valverde	22/01/10	Explicación de nuevas reglas fijadas por el TSE para el escrutinio.
La Nación	Nuevo formato de escrutinio	Luis Antonio Sobrado	28/12/09	Respuesta a Editorial de La Nación y aclaración de nuevas reglas fijadas por el TSE para el escrutinio producto de cambio legal.
La Nación	Las elecciones no son un circo	Gustavo Román	21/07/09	Respuesta a artículo de opinión. Refuta que el TSE no haya aclarado supuestas irregularidades en proceso electoral del 2006.
La Nación	El memorándum es público	Alejandro Bermúdez	22/05/09	Respuesta y aclaración ante afirmaciones incorrectas atribuidas al Presidente del TSE en un artículo de opinión y referidas a un caso bajo investigación.
La Nación	Participación en la democracia representativa	Luis Antonio Sobrado	09/09/07	Repaso a resolución que convoca a referéndum sobre el TLC como una de las más importantes de la historia del TSE.
La Nación	Universidad y referéndum	Luis Antonio Sobrado	21/07/07	Aclaraciones por malentendidos surgidos en resolución del TSE respecto de la participación de las universidades en los referéndums.
La Nación	Paso a la justicia electoral	Luis Antonio Sobrado	06/08/00	Promoción del recurso de amparo electoral y avances en democracia interna partidaria como nuevas actitudes del juez electoral.

Conforme al Manual de Funcionamiento del CEC, este es una instancia adscrita a la Presidencia del Tribunal responsable de diseñar y orientar un sistema de comunicación institucional que, con enfoque estratégico e integrador, apoye la gestión y proyección institucional del TSE a la ciudadanía, así como su articulación funcional a lo interno del Tribunal. Asimismo, son funciones del Consejo:

- a) Elaborar el Plan Anual de Comunicaciones.
- b) Asesorar al Tribunal en el manejo de una comunicación institucional estratégica, unificada y coherente.
- c) Propiciar espacios de diálogo y enriquecimiento mutuo entre los responsables de la comunicación en el TSE.
- d) Asesorar e incidir, con potestad decisoria, sobre las líneas de acción de las instancias encargadas de la comunicación interna y externa del TSE.³⁵

El CEC está integrado por los siguientes funcionarios: el Asesor de la Gestión Político Institucional, quien lo preside; la Jefatura de la Oficina de Comunicación; el Encargado de la Unidad de Prensa y Protocolo; el Administrador de la página web institucional, la Encargada de la comunicación del IFED; y, el Jefe del Departamento de Programas Electorales.

Por su parte el ERI viene a constituir el equipo para la atención de situaciones de crisis.³⁶ Corresponde a este la implementación del respectivo Manual de Crisis, el diagnóstico de posibles escenarios de crisis, la definición de responsabilidades particulares de sus diferentes integrantes (particularmente importante dada la inmediatez y celeridad con que debe darse respuesta a una eventual situación de crisis), la identificación de las vocerías y la elaboración de planes específicos de contingencia o protocolos ante eventuales escenarios de crisis. En síntesis, el ERI es el responsable de la puesta en práctica del Manual de Crisis ante eventuales situaciones que ameriten activar sus protocolos.

35 Artículo 3 del Manual de Funcionamiento del CEC.

36 Por crisis se entiende: "un evento que se desarrolla de forma imposible de detener o una amenaza inminente contra la organización, resultado de la acción de la naturaleza, causas humanas o eventos tecnológicos, resultando en daños severos o pérdidas de vidas humanas, medio ambiente, propiedades o valores de la institución. Y con el fin de evitar un impacto negativo a largo plazo, se requiere asignar recursos o procedimientos más allá de los requeridos para la operación normal". (...) "En comunicación, se maneja la crisis como un acontecimiento o evento aleatorio, no deseado, pero bastante más frecuente de lo que en principio podría pensarse y que cuenta con un alto potencial que afecta negativamente la reputación o credibilidad de la institución. Es una situación que de manera rápida sale de control. La crisis en este sentido puede tener efectos que oscilen dentro de un amplio margen que va desde el descrédito más absoluto de la organización, a la superación de la misma hasta el punto de obtener, gracias a ella, mayores ventajas si se resuelve positivamente". TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). Manual de Comunicación para el Manejo de Crisis y Temas Sensibles del Tribunal Supremo de Elecciones, 2010, pp. 9.

El ERI está integrado por 5 miembros, para cada uno de ellos se fija una plaza de propietario con su respectivo suplente. En concreto lo integran un Observador Permanente de Información y Comunicación (OPIC), un Representante de la Presidencia del TSE, un Comunicador, un Secretario Ejecutivo y un Vocero.

Todos estos nuevos cuerpos de acción a lo interno de la Institución, así como sus respectivos manuales de funcionamiento, verifican una comunicación estratégica que deja entrever el nuevo perfil de comunicador del juez electoral.

Formación, Web y redes sociales

El papel de comunicador del juez electoral también interesa desde su aporte en formación y comportamiento en web y redes sociales. En este sentido, la *responsiveness* comunicativa que ahora interesa analizar trasciende la simple comunicación o notificación de una sentencia para avanzar en procesos de divulgación, análisis y formación sobre lo resuelto, así como también respecto de una mayor interacción del Tribunal con la ciudadanía mediante el uso de nuevas tecnologías.

Consecuentemente, los procesos de formación y comportamiento en redes sociales del TSE se relacionan con su rol de comunicador, en tanto muestran sensibilidad desde el juez electoral para profundizar y superar meras formalidades comunicativas. El presente apartado repasa las políticas institucionales al efecto. El Cuadro 5 las expone.

CUADRO 5

RESPONSIVENESS EN FORMACIÓN Y REDES SOCIALES DESDE EL TSE E IFED^A

DESCRIPCIÓN	AÑO DE IMPLEMENTACIÓN
Creación de página web institucional	1998
Capacitación en jurisprudencia y legislación electoral a partidos políticos	2004 y 2009
Creación de Revista de Derecho Electoral	2005
Sistematización jurisprudencial de resoluciones electorales relevantes	2005
Servicio de Información de Jurisprudencia y Normativa para la consulta de resoluciones y expedientes	2008
Inicio del TSE en redes sociales: Facebook, Twitter y YouTube	2010
Creación del IFED: Instituto de Formación en Estudios en Democracia	2010
Inicio del IFED en redes sociales: Facebook y Twitter	2012

Fuente: Elaboración propia. Nota: ^aIFED: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

En un análisis reciente sobre la evolución de las competencias del TSE, el magistrado Sobrado sostiene que, a las labores de administrador electoral desarrolladas desde su inicio en los años cincuenta, en los últimos diez años se le reinventaron las propias de juez electoral y ahora (a partir del 2010) se le demarcan nuevas tareas que son, a nivel de los organismos electorales latinoamericanos, de tercera generación:

“Significa que como Institución ha evolucionado de la organización de elecciones impecables (1953-1998), a la complementación de lo anterior con una jurisdicción electoral que tutela los derechos políticos y vigila la democracia interna en los partidos (1999-2009), para continuar su avance, en esta segunda década del siglo XXI, con la puesta en marcha del IFED, mediante el cual asume la promoción de ciudadanía plena y de los valores democráticos”. (Lo destacado no es del original)³⁷.

Justamente, con el inicio de funciones del IFED desde el 1.º de junio de 2010, son tareas adicionales del TSE la promoción y formación en ciudadanía, labores dentro de las cuales lo jurisdiccional no puede quedar relegado. De conformidad con el art. 309 del Código Electoral, el IFED está dedicado a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación política y cívica, atendiendo criterios de regionalización. Sus funciones son:

- a) generar programas de formación y promoción de ciudadanía activa prestando especial atención a los sectores con mayores dificultades para participar en la política por motivos regionales, socioeconómicos o culturales;
- b) organizar talleres de formación y capacitación en todo el país, en particular en las zonas rurales, dirigidos a informar a la población respecto del ejercicio de los derechos político-electorales;
- c) ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna;
- d) prestar colaboración a los partidos políticos en temas de formación ciudadana, promoviendo cursos virtuales o autoformativos en materia electoral;
- e) colaborar con el MEP en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil;

³⁷ SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. TSE por un votante informado. La Nación. Foro de Opinión, 30 de noviembre, 2010.

- f) proveer información a la ciudadanía sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular;
- g) ofrecer capacitación a los funcionarios electos en temas electorales y coordinar con otras instituciones públicas para impartir cursos relativos al ejercicio de la función pública;
- h) fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones; y,
- i) administrar un centro de documentación especializado en democracia y elecciones, accesible a la ciudadanía y con aplicación de técnicas informáticas.

El magistrado Esquivel es del criterio que la naturaleza particular de la jurisdicción electoral demanda un necesario activismo en la divulgación y democratización de aquellos casos con impacto social y político, tarea que conlleva la necesaria explicación pedagógica de sus sentencias que entiende como parte de las obligaciones del TSE y que encuentran asidero en el nuevo IFED.

"...tenemos que buscar mecanismos para democratizar más esa información. Siento que el IFED tendría un papel importantísimo allí, saber visualizar cuál de todas esas [resoluciones] le pueden servir, por una parte, a los partidos políticos y, por otra, al gran público que puede beneficiarse en el ejercicio de sus derechos políticos también, protegerse de lo que los partidos políticos puedan hacer. Yo creo que es un esfuerzo que no hemos comenzado a hacer en serio, dentro de lo que significa activismo. Yo creo que el nuevo campo de juego de los modernos tribunales electorales debe considerar esas cosas con mucha fuerza"³⁸.

Para Hugo Picado, la justicia electoral se articula desde el IFED en lo que refiere a capacitación electoral a la ciudadanía, partidos políticos y funcionarios de elección popular que deben conocer las características y herramientas de la justicia electoral, máxime que el nuevo Código Electoral incorpora todo un capítulo de jurisdicción electoral con nuevos procedimientos. Principalmente, respecto de los ciudadanos, media una labor muy intensa para dar a conocer todos los recursos con los que cuentan para hacer valer sus derechos político-electorales, así como promover un acercamiento del TSE con éstos:

"...sí podemos hacer un significativo aporte al desarrollo de la inteligencia en el manejo de las relaciones entre el tribunal electoral y la sociedad en el marco de la realidad del mundo globalizado y de los medios de comu-

38 ESQUIVEL FAERRON, Max Alberto. Óp. cit.

*nicación colectiva. Creo que eso sí es función del IFED, sistematizar experiencia e ir elaborando inteligencia; gestionar conocimiento en estas materias que es un desafío nuevo para los organismos electorales en Costa Rica, pero también fuera del país, en toda América Latina y el mundo. Es decir, los organismos electorales se enfrentan a la nueva realidad de Internet y de cómo manejar, por ejemplo, campañas electorales a partir de Internet; cómo manejar imagen institucional; cómo comunicar información institucional; también la televisión por cable, ahora viene la televisión digital; el nuevo rol que asumen nuevos actores en el mundo cibernético*³⁹.

Evidentemente, la labor que se gestiona desde el IFED es de escolta, asesoría y capacitación, no de vocería o intermediario entre el Tribunal y la prensa; esto por cuanto según lo aclara el propio Picado⁴⁰, el IFED no forma parte ni de la administración electoral ni de la justicia electoral propiamente dicha.

Igual suerte corre para la Revista de Derecho Electoral⁴¹ y el Digesto Jurisprudencial que, aunque no elaborados por el IFED, complementan su tarea de formación con la divulgación y publicación de artículos académicos y doctrinarios sobre estudios electorales y la compilación, sistematización y facilidades de búsqueda de jurisprudencia y normativa electoral.

La Revista de Derecho Electoral incluso ha servido como plataforma para la promoción de reformas electorales o espacio alternativo y adicional para rendición de cuentas. Por ejemplo, en momentos claves de la negociación para el nuevo Código Electoral del 2009, el IFED constituía unos de sus elementos innovadores, convirtiéndose en la principal palanca para su aprobación, hecho que en la Revista se aprovechó para la publicación de una sección especial dedicada a la importancia de la capacitación política y la necesidad de ese instituto de formación. Misma lógica de acción para la sección dedicada a un análisis de las elecciones del 2006 y el papel del TSE bajo resultados electorales estrechos con artículos suscritos por los propios magistrados electorales. De la misma manera, a la luz de recientes conflictos de competencia entre la Sala Constitucional y el TSE, la Revista ha

39 PICADO LEÓN, Hugo. Óp. cit.

40 IDEM.

41 La Revista de Derecho Electoral (ISSN n.º 1659-2069) es una publicación electrónica semestral (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>), catalogada e indexada en el Directorio Latindex de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y registrada en diferentes servicios de información como la Plataforma Dialnet de la Universidad de La Rioja, el Programa Mundial Divulgación de Investigación y también la propia indexación del Centro de Documentación del IFED en el sitio web metabase.net. La Revista ha mantenido continuidad desde su primera publicación en enero del 2006 y a julio del 2013, cuenta con 13 números editados.

servido como espacio de reflexión académico para un análisis sobre ese debate, dedicándose una sección especial con artículos invitados de abogados constitucionalistas⁴².

Por su parte, mediante el "Sistema de Consulta de Resoluciones Electorales y Municipales" también alojado en el propio portal web del TSE,⁴³ se puede acceder a la totalidad de las resoluciones emitidas por el TSE a través de un buscador de fácil manejo que permite búsquedas libres. Asimismo, el "Servicio de Información de Jurisprudencia y Normativa del TSE" facilita una sistematización de las resoluciones relevantes en materia electoral, clasificadas en 13 áreas temáticas,⁴⁴ sin demérito del acceso a la integridad de la base jurisprudencial, la consulta de expedientes jurisdiccionales en trámite y la posibilidad de otros canales de atención directa como correo electrónico, telefónica o presencial a todo el público.

Aunado al importante uso que el TSE ha promovido de su página electrónica (sitio web en servicio desde las elecciones de 1998), tanto por la cantidad y calidad de la información en línea, así como por el ejercicio de transparencia en la función pública, actualmente y desde el 1.º de enero del 2010, el TSE también ha incentivado su comunicación interactiva con la sociedad en las redes Facebook, Twitter y YouTube, herramientas que junto a la versión electrónica de la Revista de Derecho Electoral le permiten superar una cobertura estrictamente nacional para también expandirse internacionalmente. En el caso del IFED su incorporación a las redes sociales se da en mayo de 2012. La justificación de un público meta diferenciado, principalmente dirigido a jóvenes explica estas plataformas diferenciadas (**CUADRO 6**).

La administración de las plataformas de redes sociales está bajo la dirección de la Oficina de Comunicación, en coordinación con la Asesoría de la Gestión Político Institucional, que además funge como enlace del Servicio de Normativa y Jurisprudencia y la página web institucional. De toda suerte, la integridad y función asesora del CEC, promueve el manejo coordinado. Asimismo, particularmente valiosos devienen nuevos estudios desde las ciencias de la comunicación colectiva que ponen el énfasis en los diagnósticos y propuestas para esa comunicación 2.0 del TSE y sus diversas instancias⁴⁵.

42 Las dos primeras secciones especiales pertenecen a la Revista de Derecho Electoral número 5 del primer semestre del 2008, mientras que la tercera a los números 11 y 12 del año 2011.

43 http://www.tse.go.cr/juris/inicio_juris.html

44 http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm

45 ALVARADO AGUILAR, María José. Tribunal Supremo de Elecciones 2.0: diagnóstico y propuesta de comunicación digital para la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. Proyecto de Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias de la Comunicación Colectiva con énfasis en Relaciones Públicas, Universidad de Costa Rica, 2013. Como muestra de la interacción y crecimiento que en redes sociales mantiene el Tribunal, en consulta realizada el 12 de septiembre de 2011 el perfil de Facebook contabilizaba 7017 fans;

CUADRO 6

TSE E IFED 2.0. WEB Y REDES SOCIALES

SITIO WEB	DIRECCIÓN ELECTRÓNICA
Página propia	http://www.tse.go.cr/
Revista de Derecho Electoral	http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm
Facebook	https://www.facebook.com/TSECR
Twitter TSE	http://twitter.com/#!/TSECostaRica
YouTube TSE	http://www.youtube.com/TSECostaRica
Twitter IFED	https://twitter.com/IFEDcr
YouTube IFED	https://www.facebook.com/IFEDCR

Fuente: Elaboración propia.

Según aclara Gustavo Román, respecto de estas nuevas herramientas de comunicación: *"tratamos de dejar muy claro que quien [responde] en Facebook es el Tribunal como institución, pero no es el Tribunal como los cinco magistrados. Es decir, a través de Facebook no resolvemos nada, solo informamos"*. Advertencia entendible y que en lo jurisdiccional sopesa evitar adelantos de criterio por parte del juez y ventilar discusiones estrictamente legales propias del expediente fuera de éste. No obstante, en procura de una *responsiveness* comunicativa, las redes sociales permiten a la justicia electoral la divulgación de sus resoluciones y jurisprudencia, y aunque la atención directa de casos se excluye por esta vía, sí media desde los administradores de las redes la orientación a los usuarios para los procedimientos e instancias a seguir a efectos de recurrir a esta. Aunque desde el 2010 el TSE aprobó un Manual de Procedimientos para la administración de los perfiles institucionales en redes sociales⁴⁶, actualmente -desde el CEC y la Oficina de Comunicación- se trabaja la depuración de las políticas de uso para temas sensibles en redes sociales; por ejemplo los casos de propaganda política-partidaria o los mensajes de contenido soez. La política parte por no eliminar ningún contenido o "post", en respeto de la libertad de expresión y a pesar de su eventual despropósito⁴⁷.

Twitter mostraba 1329 "tweets" y 4496 seguidores; mientras el canal de YouTube reportaba 7139 reproducciones del total de videos subidos a la red. Casi dos años después de esa toma, en consulta al 2 de setiembre de 2013, en las redes del TSE hay 15481 fans en Facebook, 2800 tweets y 19790 seguidores en Twitter, así como 17945 visitas en YouTube. Por su parte, el IFED, cuyas incursión en las redes sociales es mucho más reciente muestra 1197 fans en Facebook, 595 tweets y 297 seguidores en Twitter.

⁴⁶ TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). Actas. Sesiones n.º 71-2010 de 10 de agosto de 2010. San José

⁴⁷ ROMÁN JACOBO, Gustavo. Óp. cit. Puede consultarse de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el voto n.º 2012-16882 del 4 de diciembre del 2012 mediante el cual

Finalmente, la renovada apuesta al IFED en materias como la capacitación a ciudadanía y partidos políticos evidencia la ausencia de una política institucional al efecto. Independientemente del debate en torno a que la capacitación a partidos políticos no era competencia del TSE por no regularlo la ley y en lo que refiere a la materia jurisdiccional electoral propiamente dicha, únicamente se registran para el año 2004 un seminario organizado para la capacitación a partidos políticos titulado "1er Taller sobre legislación y jurisprudencia en materia electoral a partidos políticos" y otro realizado en el 2009 denominado "Taller de Capacitación sobre Nuevo Código Electoral", dentro del cual se incluyó un panel sobre justicia electoral.

Con la entrada en funciones del IFED en el 2010 y la asistencia a partidos políticos como una de sus áreas de trabajo, el avance con numerosos seminarios, foros y capacitaciones puntuales en temas jurisdiccionales electorales evidencia esa nueva postura de acompañamiento permanente en formación a las agrupaciones partidarias.⁴⁸

Corolario

La **TABLA 1**, a modo de corolario y sistematización de la dimensión comunicador (*responsiveness* comunicativa) del juez electoral costarricense, muestra la presencia o ausencia de los indicadores para su medición. Conforme a su análisis en el tiempo, la evolución ratifica un crecimiento sostenido.

El presente ensayo conlleva una aproximación inicial a la labor comunicativa del juez electoral costarricense, centrándose en la divulgación y formación de sus sentencias y jurisprudencia. Ahora bien, es lo cierto que el fenómeno de la comunicación estratégica trasciende ese solo aspecto y su análisis deviene mucho más provechoso y enriquecedor en las líneas de estudio que se propician desde la relación Tribunal y Sociedad, y evidentemente desde la propia comunicación política, o desde las ciencias de la comunicación colectiva, como áreas de estudio.

La puesta en marcha del CEC en el 2012 permitirá evolucionar y profundizar el análisis a efectos de verificar: comportamientos, acciones y actitudes en cobertura periodística, manejo de impacto o situaciones de crisis, gerencia de imagen y reputación, gabinete de prensa, portavoces, tácticas de comunicación tanto externas como internas, público y mensajes; en general una visión multidisciplinaria que

se declara con lugar un recurso de amparo interpuesto por un ciudadano contra la Presidencia de la República por haber sido bloqueado de la cuenta institucional de Twitter.

48 Para mayor desglose de las tareas llevadas a cabo por el Área de Formación y Capacitación a Partidos Políticos del IFED veáse GUTIÉRREZ BARBOZA, Jennifer. La capacitación a partidos políticos desde el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED): 2011-2013. Revista de Derecho Electoral, 2013, 16: en línea. a propósito de las experiencias y lecciones aprendidas durante el período comprendido entre junio del 2011 y abril del 2013.

TABLA 1
DIMENSIÓN COMUNICADOR EN EL TIEMPO (1990-2013)

PERIODOS DE ESTUDIO	D3: COMUNICADOR				
	COMUNICACIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL	ARTÍCULOS DE OPINIÓN EN PRENSA	CONSULTA DE EXPEDIENTES Y JURISPRUDENCIA	CAPACITACIÓN EN JUSTICIA ELECTORAL	WEB Y REDES SOCIALES
1990-94	x	x	x	x	x
1994-98	x	x	x	x	x
1998-02	√	x	x	x	√
2002-06	x	x	√	√	√
2006-10	√	√	√	√	√
2010-13	√	√	√	√	√

Fuente: Elaboración propia.

comprenda la comunicación como un proceso de carácter estratégico y transaccional⁴⁹.

De momento lo que puede exponerse con claridad es un evidente cambio de rumbo en la conducción de la comunicación política del TSE, en particular en lo que refiere a su labor como juez electoral. En esta misma línea, y desde un enfoque político más amplio⁵⁰, el juez electoral ha cambiado en los últimos veinte años, dejando de ser un juez meramente funcionario para asumir un rol político proactivo.

Estudios recientes⁵¹ muestran como incluso en la redacción de las sentencias, el juez electoral costarricense apuesta por claridad como factor que condiciona la accesibilidad. El propósito es entonces que los fallos resulten comprensibles para el común de las personas, de modo que se respeten el derecho fundamental de acceso a información sobre asuntos de interés público y el principio de transparencia. El tema sigue abierto tanto para profundizarlo como para verificar comportamientos futuros.

⁴⁹ CANEL, María José. Comunicación de las Instituciones Públicas. Madrid: Editorial Tecnos, 2007 y MONZÓN, Cándido. Opinión Pública, comunicación y política. La formación del espacio público. Madrid: Editorial Tecnos, 1996. A modo de referencia: nótese como si bien en el pasado, de cara a cada proceso electoral, se trasmitía el Programa de Radio La Voz del Tribunal, actualmente (desde febrero del 2013) dicho programa lo es en forma permanente.

⁵⁰ BRENES VILLALOBOS, Luis Diego. El rol político del juez electoral. San José: Editorial IFED-TSE, 2012.

⁵¹ SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Claridad de las sentencias electorales como condición de accesibilidad: el caso costarricense. Revista de Derecho Electoral, 2013.

Fuentes Consultadas

ALVARADO AGUILAR, María José. *Tribunal Supremo de Elecciones 2.0: diagnóstico y propuesta de comunicación digital para la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos*. Proyecto de Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias de la Comunicación Colectiva con énfasis en Relaciones Públicas, Universidad de Costa Rica, 2013.

BERMÚDEZ MORA, Alejandro. *Entrevista*. Secretario, TSE. San José: En su despacho. 18 de agosto, 2010.

Rojas Bolaños, Manuel. "Costa Rica: elecciones de 2006. ¿Continuidad o cambio?". En Alcántara, Manuel y García, Fátima (eds). *Elecciones y política en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

BOU VALVERDE, Zetty. Resultados electorales ajustados. El caso de Costa Rica, Elecciones Presidenciales 2006. *Revista de Derecho Electoral*, 5, 2008: en línea.

BOU VALVERDE, Zetty. *Entrevista*. Magistrada propietaria, TSE. San José: En su despacho. 12 de agosto, 2010.

BRENES VILLALOBOS, Luis Diego. *El rol político del juez electoral*. San José: Editorial IFED-TSE, 2012.

BRENES VILLALOBOS, Luis Diego. TSE, abstencionismo y redes sociales. *La Nación*. Foro de Opinión, 19 de agosto, 2013, pp.43A.

CANEL, María José. *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Madrid: Editorial Tecnos, 2007.

ESQUIVEL FAERRON, Max Alberto. *Entrevista*. Magistrado propietario, TSE. San José: En su despacho. 27 de agosto, 2010.

GUTIÉRREZ BARBOZA, Jennifer. La capacitación a partidos políticos desde el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED): 2011-2013. *Revista de Derecho Electoral*, 2013, 16: en línea.

JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, Ana María. *Entrevista*. Jefa, Oficina de Comunicación, TSE. San José: En su oficina. 19 de agosto, 2010.

LEVINE, Daniel H. y MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 2007, 45, pp. 17-46.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKY, Adam y STOKES, Susan (eds). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MONZÓN, Cándido. *Opinión Pública, comunicación y política. La formación del espacio público*. Madrid: Editorial Tecnos, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. "Horizontal Accountability in New Democracies". En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

PICADO LEÓN, Hugo. *Entrevista*. Director, Instituto de Formación en Estudios en Democracia (IFED), TSE. San José: En su oficina. 30 de agosto, 2010.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE, *Duodécimo Informe*. San José, Costa Rica, 2006.

RAMOS, Marisa. El Poder Judicial: La Justicia. En *Materiales Docentes*, Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Salamanca, sin fecha. Disponible en http://www.usal.es/~dpublico//areacp/materiales_docentes.html

RIVERA SÁNCHEZ, Juan Luis. *Entrevista*. Letrado, TSE. San José: Biblioteca del TSE. 1.º de septiembre, 2010.

ROMÁN JACOBO, Gustavo. *Entrevista*. Asesor de la Gestión Político Institucional, TSE. San José: TSE. 26 de agosto, 2010.

SCHEDLER, Andreas. "Conceptualizing Accountability". En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 2006, 109, pp. 155-183.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Coyuntura electoral 2005-2006: lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá. *Revista de Derecho Electoral*, 2008^a, 5: en línea.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Claridad de las sentencias electorales como condición de accesibilidad: el caso costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, 2013, 16: en línea.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. *Entrevista*. Magistrado Presidente, TSE. San José: En su despacho. 12 de agosto, 2010.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. TSE por un votante informado. *La Nación*. Foro de Opinión, 30 de noviembre, 2010.

STATON, Jeffrey K. Constitutional Review and the Selective Promotion of Case Results. *American Journal of Political Science*, 2006, 50, 1, pp. 98–112.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). Actas. Sesiones n.º 18-2006 del 7 de febrero del 2006; 1-2007 del 18 de enero del 2007; 16-2007 del 13 de febrero del 2011; 42-2010 del 18 de mayo del 2010; n.º 71-2010 de 10 de agosto de 2010; y, 36-2011 del 13 de abril del 2011. San José: Disponible en: <http://www.tse.go.cr/actas.htm>

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). Resoluciones. San José, 2011. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/resoluciones.htm>

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). Manual de Comunicación para el Manejo de Crisis y Temas Sensibles del Tribunal Supremo de Elecciones, 2010.

ZAMORA CHAVARRÍA, Eugenia María. *Entrevista*. Magistrada Vicepresidenta, TSE. San José: En su despacho. 11 de agosto, 2010.

HUMOR POLÍTICO: ANÁLISIS DE LA CARICATURA POLÍTICA EN EL REFERÉNDUM 2007

POLITICAL HUMOR: ANALYSIS OF POLITICAL CARICATURE IN THE REFERENDUM 2007

Lhiam Vega Umaña

Correo electrónico:

lhiamvega.lv@gmail.com

Profesor Escuela de Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica, CIEP. Estudiante de la Maestría Académica en Ciencias Políticas. Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica.

Recibido: 19/09/13- Aceptado: 12/02/14

Resumen

El presente artículo constituye un acercamiento al estudio del rol que desempeña el humor en el sistema político costarricense, específicamente la caricatura respecto al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC) durante el proceso de referéndum, desarrollado en Costa Rica en 2007. Como consecuencia, se desarrolla un esquema de análisis de contenido del documento icónico para abordar caricaturas políticas publicadas en la portada del Semanario Universidad durante esa coyuntura.

Palabras clave: Costa Rica, humor político, caricatura política, referéndum, TLC.

ABSTRACT

The present article analyzes the political caricature, published on the cover of Semanario Universidad, during the referendum process developed in Costa Rica in 2007. The study exposes what is the role played by the political caricature, in the Costa

Rican political system, during that juncture with respect to the Free Trade Agreement between Central America, Dominican Republic and the United States. (DR-CAFTA)

Key words: Costa Rica, political humor, political caricature, referendum, DR-CAFTA

PRESENTACIÓN

Este artículo recrea los principales aportes de un trabajo final de graduación homónimo que pretende visibilizar algunos elementos no convencionales de los procesos de comunicación política. En ese sentido, se abordan aspectos referentes al humor desde la politología. El tema se justifica en la medida en que constituye un objeto de estudio novedoso en la ciencia política costarricense y permite el empleo de esquemas de análisis centrados en las imágenes.

Al analizar el rol desempeñado por el humor en el sistema político costarricense, específicamente el humor gráfico representado en las caricaturas abordadas, se contribuye a la comprensión de los procesos de comunicación política desde una perspectiva que trasciende los lineamientos del *marketing* político. En general, a través del estudio de estas imágenes, se identifican algunos rasgos de oposición en torno al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos.

Además, se observa que en ese contexto de agitación social y polarización política, las caricaturas constituyen un espacio alternativo de participación ciudadana, ya que permiten visibilizar cuestiones complejas en trazos sencillos, por lo cual, representan un medio democratizador del acceso a la información en una realidad caracterizada por la desigualdad y el secretismo.

INTRODUCCIÓN

La utilización de caricaturas como espacios que permiten consolidar visiones de mundo, visibilizar cuestiones de interés público, la denuncia y/o la crítica social; ya sea en los medios de comunicación masiva tradicionales, en línea o en las manifestaciones populares de resistencia activa, exige un análisis detallado desde la Comunicación Política.

El conocimiento de la función que desempeñan estas expre-

siones en un sistema político democrático, resulta fundamental ya que lo importante es la realidad que se recrea a través del humor y el sentido político que adquiere cada una de sus manifestaciones en contextos determinados. El desarrollo de un análisis de contenido propio del documento icónico reconoce a la imagen el papel que desempeña en la actividad política actual, la cual, se fundamenta en la inteligencia visual y la rapidez de los mensajes; además, representa un desafío metodológico.

En general, el análisis de la caricatura política contribuye a ampliar el conocimiento de lo político y la idea de participación ciudadana, así como redescubrir formas de expresión política que trascienden la perspectiva electoral.

¿QUÉ ES EL HUMOR POLÍTICO?

El humor no es reflejo exclusivo de procesos mentales, físicos o biológicos, sino que responde a una compleja construcción de tipo social, es decir, a un proceso cultural en donde se configuran orden y poder simbólicos.¹ En ese marco, según Schmidt², el humor político "*es una expresión informal de resistencia pasiva*", siendo, a su vez, la caricatura política un ejecutor del humor gráfico.³

Uno de los principales aspectos políticos que sobresale en las dinámicas comunicacionales propias del humor, es la posibilidad de organizar una contracultura.⁴ Al ser capaz de dinamizar formas de resistencia y, eventualmente, promover un cambio en la correlación de fuerzas existente.⁵ En algunas circunstancias "[...] *lo humorístico, como bienes sociales y culturales, puede ser absorbido y pasar a formar parte del capital simbólico de la clase dominante.*"⁶, para reforzar la cultura hegemónica y las relaciones de poder establecidas.

Sin embargo, según Bajtín, el humor posee, principalmente, un carácter popular, el cual, es definido a partir de la dualidad humor-seriedad que se manifiesta cuando aparece el régimen de

1 INFANTE YUPANQUI, C. *Poder, tensión y caricatura. Una aproximación a la teoría del humor*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2008.

2 SCHMIDT, Siegfried J. *Teoría del texto: problemas de una lingüística de la comunicación verbal*. p. 50. Ediciones Cátedra. Madrid, 1977.

3 BAUDELAIRE, Charles. *Lo cómico y la caricatura*. Editorial Visor. Madrid, 1988

4 BOURDIEU, Pierre. *Sociología y cultura*. Grijalbo. México, 1990.

5 INFANTE YUPANQUI, C. Op.Cit.

6 *Ibíd*, p.255.

clases y el Estado, ya que

*"(...) se hace imposible otorgar a ambos aspectos derechos iguales, de modo que las formas cómicas adquieran un carácter no oficial, (...) para transformarse, finalmente, en las formas fundamentales de expresión de la cosmovisión y la cultura populares."*⁷

Siendo, este momento histórico el que impulsa la idea de lo humorístico como antítesis de lo serio, de la cultura hegemónica.

En palabras de Infante,

*"...la negación predominante de las formas humorísticas como formas de intervención política deriva de que su impacto no resulta inmediato ni tangible, es decir, no es la fuerza fáctica la que acompaña al humor gráfico, se trata de un poder simbólico que bien puede contribuir en la construcción de una verdadera transformación en todo orden de cosas, no sólo estético o cultural, a largo plazo."*⁸

Es, justamente, ese carácter popular del humor lo que le permite conservar su capacidad de resistencia simbólica, la energía o su capacidad de respuesta.⁹ Ya que, *"(...) las expresiones humorísticas, en general, estaban dirigidas a algo más interior, profundo, a su cuestionamiento al status quo"*¹⁰. Desde esa perspectiva, la caricatura -operador del humor gráfico- se encuentra en condiciones de convertirse en una herramienta de expresión de la cultura popular, para revertir el efecto ideológico de la cultura hegemónica, desafiándola mediante el uso de un sistema simbólico opuesto. Resulta necesario que logre 'desestructurarse' de la estructura dominante ya que absorbida por ella -la cultura popular- puede actuar reconstruyendo su identidad y reflejar, desde la clase dominada, otra cosmovisión.¹¹

La caricatura política

La caricatura -ejecutora del humor gráfico- activa combinaciones simbólicas que *"[...] dan cuenta de los imaginarios políticos y contribuyen a la producción de identidades y a la divulgación de repre-*

7 BAJTÍN, Mijail. *La cultura popular en la Edad Media y el Renacimiento*. Barral Editores. (p.12). Barcelona, 1971

8 INFANTE YUPANQUI C. Op.cít. p.263.

9 NEGRÍN, Javier. "El Pitirre. Humor revolucionario 2" En: Negrín, J. *Revista Latinoamericana de estudios sobre la historieta*. Vol. 4. Editorial Pablo de la Torre. La Habana, 2004

10 INFANTE YUPANQUI, C. Op. Cít. p.257.

11 INFANTE YUPANQUI, C. Op.Cít.

sentaciones.”¹² Estos procesos están inmersos en un contexto determinado por ciertas relaciones de poder. Generalmente, las caricaturas son un medio alternativo que permite el posicionamiento de temáticas relevantes para la colectividad, es alternativo:

*“[T]odo medio que, en un contexto caracterizado por la existencia de sectores privilegiados que detentan el poder político, económico y cultural... implica una opción frente al discurso dominante.”*¹³

En ese sentido, Fortuny señala que

*“(...) al trasladar al destinatario a un nuevo contexto, el creado por la situación re-contextualizada que plantea la caricatura... esta se presenta como un acto subversivo, que se rebela contra el statu quo”*¹⁴

La caricatura política se convierte, entonces, en un recurso de poder para la gente ya que permite el ejercicio de la libertad de expresión, la crítica, la denuncia y la resistencia. Es importante señalar que, debido a la dinámica comunicacional característica, los actos de resistencia y oposición individuales que se recrean a través de la comicidad en Costa Rica están exentos del control (censura) y monopolio que han ejercido, históricamente, quienes cuentan con mayores cuotas de poder y el respaldo de los medios de comunicación masiva.

12 LANDOWSKY, E. *Con el humor no se juega. La prensa política y sus caricaturas.* UNAM. México, 1992.

13 SIMPSON, M. *Comunicación alternativa y democracia entre la "Vanguardia" y la teoría de la dependencia.* Revista Nueva Sociedad. N° 71. Marzo- Abril, 1984 (p.38) Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/1152_1.pdf

14 FORTUNY, L. *Humor gráfico y política: la inmigración en Estados Unidos.* (p.4). Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta. Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta. Bolivia, 2009.

IMAGEN N° 1

SEMENARIO UNIVERSIDAD: CARICATURA EN PORTADA, EN EL PERIODO JULIO-OCTUBRE, 2007.



Fuente: Semanario Universidad. Edición N°1720

El proceso de comunicación de las caricaturas

La imagen se concibe como una entidad comunicativa autónoma que recrea las relaciones existentes entre forma y función en un intento de producir significación, es decir, de articular el sentido y el propósito de un discurso político en contextos de-

terminados. Así, a través de las mutaciones de temas y de los soportes del imaginario socio-político que se exponen en representaciones iconográficas, se recrean fenómenos que inscriben "los modos de interlocución entre el poder y la opinión."¹⁵ El significado de una imagen "se configura en contextos de época y de fines coyunturales."¹⁶

En este proceso, el poder se manifiesta en dos sentidos: por un lado, en la dinámica de selección y manipulación de la imagen en función de determinados intereses para generar y difundir un mensaje concreto, ya que "cada ícono se refiere a un tipo de conocimiento que ha sido selectivamente utilizado en el marco de sus fines (...)"¹⁷. Por el otro, en cuanto a la aceptación que recibe como resultado del convencimiento y la verosimilitud de los mensajes expuestos.

Esta dinámica recrea el predominio del accionar dramático y comunicativo en los procesos de comunicación política. La acción dramática en cuanto existe cierta representación de lo político y acción comunicativa porque se busca compartir unos significados para lograr el consenso y la aceptación de alguna medida o propuesta.¹⁸

El sentido del mensaje visual lo confiere el contexto en el cual se construye y se difunde su contenido. Como consecuencia, en la construcción y divulgación de los mensajes políticos a través de imágenes, resulta imperativo acudir a elementos culturales compartidos y a rasgos considerados comunes del público receptor. Es decir, la imagen -como discurso icónico- es válida y significativa dentro de una realidad específica, en la cual coexisten los elementos distintivos de la argumentación presentada. En otras palabras, "la argumentación icónica se desarrolla siempre en un contexto, donde intervienen valores (...), que comparten el productor y su público."¹⁹

15 ROJAS MIX, Miguel. *El imaginario: civilización y cultura del siglo XXI*. Primera edición. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2006, p.21.

16 *Ibíd*, p.18

17 ROJAS MIX, Miguel. *Op.Cít*, p.28.

18 GOSELIN, A; MOUCHON, J. En GAUTIER, G (Comp.) "Comunicación y Política" Editorial Gedisa S.A. España, 1998.

19 ROJAS MIX, Miguel. *Op.Cít*, p38.

IMAGEN N° 2

SEMANARIO UNIVERSIDAD: CARICATURAS EN PORTADA, EN EL PERIODO

JULIO-OCTUBRE, 2007



Fuente: Semanario Universidad. Edición N°1726.

Otro elemento distintivo es el efecto pasional propio de las imágenes, ya que estas siempre provocan adhesión o rechazo.²⁰ Este aspecto es fundamental, pues niega una posible neutralidad del mensaje visual y enfatiza las relaciones de poder implícitas en la construcción y divulgación de un discurso político a través de las caricaturas. En palabras de Rojas Mix:

"[L]a visión, en su globalidad, arrastra al sujeto en forma mucho más intensa que la verbalización, por lo cual, la imagen adquiere más peso en la comprensión del mundo y el aprendizaje"²¹

20 ROJAS MIX, Miguel. *Op. Cít.*

21 *Ibíd*, p.31.

Lo anterior, sin lugar a dudas, evidencia la importancia de la visión en los procesos de comunicación política.

En ese marco, es importante abordar el tema de la percepción ya que:

*"[T]oda imagen se revela como un sistema de representaciones y como un objeto exterior que el espectador interpreta, desde su banco de imágenes y con referencia a su cultura semiótica."*²²

El individuo, como perceptor del mensaje, no conoce más que aquello que la estructura mental de su tiempo y espacio le permiten conocer. En suma:

*"[L]as partes integrantes de la cultura visual no están constituidas por el medio, sino por la interacción entre el espectador y la imagen... la lectura de la imagen requiere familiaridad cultural"*²³

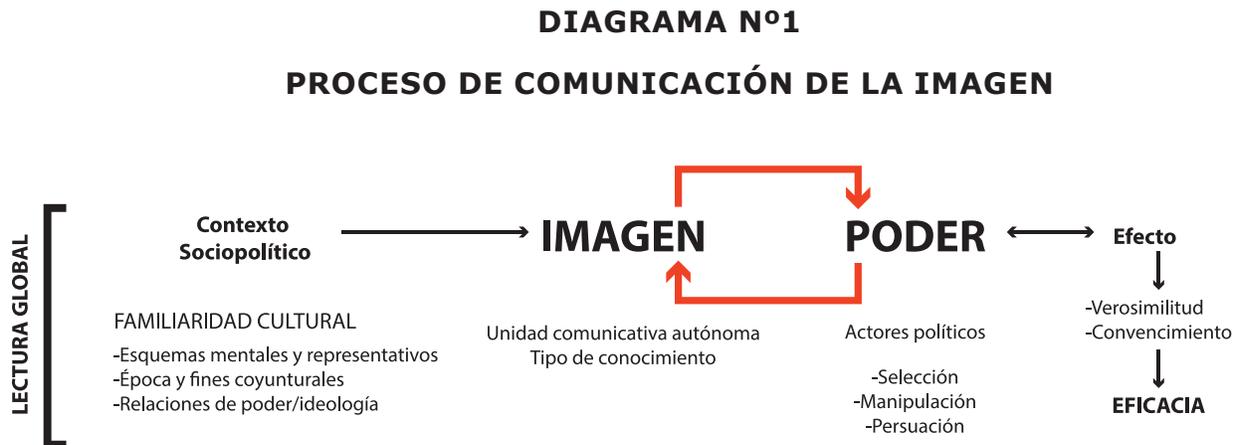
Este sistema de esquemas generadores es denominado *habitus*²⁴ o magma de representaciones imaginarias sociales.²⁵ La familiaridad es el conocimiento de los fenómenos sociales y políticos que resulta del contacto habitual con los elementos del entorno, en el cual, se desarrollan los fenómenos recreados y que produce, a su vez, una sensibilidad específica con respecto a temáticas concretas.

22 Ibíd, p.41.

23 Ibíd, p.42

24 Bourdieu, Pierre. Op. Cít, p21.

25 Castoriadis, Cornelius. *Los dominios del hombre. Las encrucijadas del laberinto*. Gedisa. Barcelona, 1998



Fuente: Elaboración propia. A partir de: Rojas Mix, Miguel. *El imaginario: civilización y cultura del siglo XXI*. Primera edición. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2006

HUMOR GRÁFICO: DESAFÍO METODOLÓGICO

El humor constituye un objeto de estudio novedoso en la Ciencia Política costarricense. Como consecuencia, el abordaje de una de sus principales manifestaciones -la caricatura- implica un desafío metodológico en términos de la aplicación de un esquema de análisis que no solo permita recrear las particularidades del humor político, sino que atienda a las especificaciones de la imagen como unidad comunicativa autónoma.

Esta investigación representa un primer acercamiento al estudio formal de la caricatura política, incluso del rol que desempeña el humor en las dinámicas político-electorales del sistema democrático costarricense. Se plantea un estudio de carácter cualitativo, en este caso, la interpretación de un conjunto de caricaturas -guiada por una pregunta central acerca del rol que ejercen durante la coyuntura del referéndum- mediante el análisis de contenido (icónico) y el abordaje del discurso.

Es importante señalar que, al ser un análisis interpretativo de los significados y la construcción del mensaje a través de la caricatura política; no se estudia el impacto ni la percepción de la población con respecto a los mensajes expuestos. Debido a que se trata, fundamentalmente, de una investigación explor-

atoria-descriptiva, no se pretende la obtención de inferencias explicativas-generalizables del fenómeno.

El abordaje se realiza desde una óptica interdisciplinaria, específicamente, desde los aportes de la Comunicación Política. En ese marco, sobresale el empleo de un esquema de análisis de contenido propio del documento icónico, desarrollado en el texto *"El Imaginario. Civilización y Cultura del siglo XXI."*²⁶ Este propone la realización de una entrevista a la imagen que permite descifrar el sentido y la dinámica de producción de un mensaje visual en un contexto específico. El procedimiento consta de siete etapas, que pueden o no plantearse según los intereses del investigador, en este caso, de acuerdo con los objetivos de la investigación, se desarrollan de forma explícita, únicamente, los siguientes elementos: naturaleza del documento y descripción; con el fin de identificar los temas visibilizados, la dirección u orientación de su abordaje y los actores políticos representados a través de las caricaturas expuestas.

CONSIDERACIONES FINALES

Las caricaturas analizadas aparecen en la portada del Semanario Universidad. La dinámica comunicativa propia de la prensa escrita condiciona su alcance. La portada constituye un espacio fundamental ya que,

*"(...) impone, desde lo gráfico, un orden, una estabilidad y una cohesión; que no sólo connotan un posicionamiento ideológico, sino que buscan domesticar el siempre caótico mundo de lo noticiable."*²⁷

Además, la portada articula el contacto entre el soporte y sus lectores.

La utilización de un determinado tipo de imagen responde a la existencia de ciertas condiciones propicias para su posicionamiento. Las funciones que desempeñan las imágenes en un medio de comunicación escrita dependen de la intención, la línea del periódico y el diseño en que se les inserte. Sin embargo, su función primordial es la de comunicar. Según Vilches,

26 ROJAS MIX, Miguel. *Op. Cít.*

27 BISELLI, Rubén. *"La Portada de La Nación como Dispositivo Discursivo."* En: La Trama de la Comunicación. Vol. 10, (p.2). Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. UNR Editora. Argentina, 2005.

"(...) la imagen se constituye como un todo discursivo coherente, mediante el cual, se llevan a cabo estrategias de comunicación, en las que está presente la intención de un emisor de comunicar un mensaje y de producir un efecto." (1999: 29)²⁸

El discurso de la caricatura política: No al TLC

El análisis del discurso político efectuado permite identificar la oposición frente al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos recreada a través de las caricaturas expuestas por el Semanario Universidad. Sin embargo, las ideas articuladas no atienden, únicamente, la discusión y aprobación de un tratado de libre comercio, sino que el debate se ubica al nivel del cuestionamiento de los modelos de desarrollo impulsados por los diversos sectores involucrados, los llamados 'proyectos país' e incluso el alcance e idoneidad de algunas ideologías políticas específicas.

En las caricaturas recopiladas predominan personajes involucrados en la dinámica político-electoral surgida, los cuales, aparecen constantemente en los diferentes medios de comunicación masiva y se pueden considerar conocidos por los lectores: el Expresidente Óscar Arias Sánchez, el Ministro de la Presidencia Rodrigo Arias y los líderes de los bloques del No y del Sí: Eugenio Trejos y Alfredo Volio, respectivamente. Se recurre a la exposición de algunos símbolos para describir el accionar de los actores expuestos y algunos conceptos fundamentales en el proceso surgido como la justicia, la paz, el arbitraje, el desempleo, entre otros.

28 VILCHES, Lorenzo. *lectura de la imagen*. 8ª edición. Paidós. Barcelona, 1999, p.29.

IMAGEN N° 3

SEMENARIO UNIVERSIDAD: CARICATURAS EN PORTADA, EN EL PERIODO



Fuente: Semanario Universidad. Edición N°1731.

Es importante señalar que las caricaturas recopiladas incluyen leyendas. Sin embargo, únicamente constituyen notas para identificar a los elementos involucrados en la escena expuesta, es decir, no alteran el significado de la misma. De esta manera, en general, el texto cumple una función de anclaje, la cual, "consiste en fijar un sentido en la cadena flotante de sentidos."²⁹

Por otra parte, al considerar el discurso político como un lenguaje en uso en un contexto determinado, se observa que predomina la función estratégica de resistencia, oposición y protesta ante la dinámica surgida en tiempos de referéndum. Según Chilton & Schäffner, esa es la función utilizada por quienes se encuentran en una posición de desventaja respecto de apoyos o de recursos.³⁰ En ese contexto, el empleo de la caricatura ha

29 ROJAS MIX, Miguel. *Op. Cít*, p.231.

30 CHILTON, Paul & SCHÄFFNER, Cristina. "Discurso y Política" En: VAN DIJK, Teun A. *El discurso como interacción social. Estudios del discurso: introducción multidisciplinaria*. Volumen II. Primera edición. Gedisa. España, 2000.

permitido un acercamiento con los sectores de la población que no necesariamente están identificados con una lectura analítica, al exponer en trazos sencillos cuestiones complejas, cargadas de tecnicismos.

La idea-fuerza del discurso de la caricatura política del Seminario Universidad es "*No al TLC.*" Esta es la esencia del mensaje expuesto, ya que engloba el significado completo de la oposición del medio a las dinámicas propias del neoliberalismo y, además, recrea sus vertientes simbólicas, apelando a la idiosincrasia del ser costarricense para identificar las nociones de solidaridad, democracia y progreso. Es importante señalar que se manifiesta, de manera explícita, el repudio a la utilización del miedo como estrategia política.

Humor político

Uno de los aspectos fundamentales, que se deriva de la investigación efectuada, es el reconocimiento del humor como una forma de comunicación política y, por lo tanto, como objeto de estudio de la Politología. La caricatura política es una de sus manifestaciones, la cual, al recrear cuestiones de interés público, muestra el vínculo existente entre comunicación y política.

En ese contexto, la caricatura se manifiesta como un operador del humor gráfico que activa combinaciones simbólicas³¹. Estos procesos se enmarcan en relaciones de poder que configuran realidades concretas. Otro aspecto político importante del humorismo, que deriva de su carácter popular, es la posibilidad que tiene de organizar una contracultura³², al ser capaz de dinamizar formas de resistencia y, eventualmente, promover un cambio en la correlación de fuerzas existente.³³ Estas particularidades hacen que las caricaturas, en contextos caracterizados por una creciente polarización social, constituyan espacios alternativos de participación ciudadana y expresión política.

De esta manera, la imagen se concibe como una entidad comunicativa autónoma que recrea las relaciones existentes entre forma y función en un intento de producir significación, es decir, de articular el sentido y el propósito de su discurso político en un

31 BAUDELAIRE, Charles. *Op. Cít.*

32 IDEM.

33 INFANTE YUPANQUI, C. *Op. Cít.*

contexto determinado.³⁴ A partir de la familiaridad cultural, base de la construcción y divulgación de sus mensajes. Es decir, debe recrear algunos aspectos culturales básicos, compartidos por su público lector, para articular la idea expuesta con la dinámica coyuntural que contiene las tensiones sociales del tiempo y el espacio representados. La caricatura política del Semanario Universidad parte de elementos considerados característicos del ser costarricense para enganchar al lector.

En este proceso de comunicación, el poder se manifiesta en dos sentidos: por un lado, en la dinámica de selección y manipulación de la imagen en función de determinados intereses para generar y difundir un mensaje concreto. Por el otro, en cuanto a la aceptación/retroalimentación que recibe dicho poder como resultado del convencimiento y la verosimilitud de los mensajes expuestos. Esta dinámica recrea el predominio del accionar dramático y comunicativo en los procesos de comunicación política. La acción dramática en cuanto existe cierta representación de lo político, la acción comunicativa porque se busca compartir significados para lograr el consenso y la aceptación de alguna medida o propuesta.³⁵

FUENTES CONSULTADAS

ABARCA, Allan. *El análisis de contenido*. En: ABARCA, Allan; ALPÍZAR, Felipe; ROJAS, Carla y SIBAJA, Gina. Técnicas de investigación cualitativa aplicadas a la ciencia política. Escuela de Ciencias Políticas. Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Costa Rica. Agosto 2009.

BAJTÍN, Mijail. *La cultura popular en la Edad Media y el Renacimiento*. Barral Editores. Barcelona, 1971

BAUDELAIRE, Charles. *Lo cómico y la caricatura*. Editorial Visor. Madrid, 1988

BISELLI, Rubén. *La Portada de La Nación como Dispositivo Discursivo*. En: La Trama de la Comunicación. Vol. 10, Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. UNR Editora. Argentina, 2005

34 ROJAS MIX, Miguel. *Op. Cít.*

35 GOSSELIN, A; MOUCHON, J. *Op. Cít.*

- BOURDIEU, Pierre. *Sociología y cultura*. Grijalbo. México, 1990.
- BOURDIEU, Pierre. *Cuestiones de sociología*. Istmo. Madrid, 2003.
- CASTORIADIS, Cornelius. *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*. Gedisa. Barcelona, 1998.
- CHILTON, Paul & SCHÄFFNER, Cristina. *Discurso y Política*. En: VAN DIJK, Teun A. *El discurso como interacción social. Estudios del discurso: introducción multidisciplinaria*. Volumen II. Primera edición. Gedisa. España, 2000.
- FORTUNY, Liliana. *Humor gráfico y política: la inmigración en Estados Unidos*. Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta. Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta. Bolivia, 2009.
- GAUTIER, G (Comp.) GOSELIN, A & MOUCHON, J. "Comunicación y Política". Editorial Gedisa S.A. España, 1998.
- INFANTE Yupanqui, C. *Poder, tensión y caricatura. Una aproximación a la teoría del humor*. Artículo derivado de la Tesis doctoral "Poder y humor gráfico en la prensa peruana, durante el periodo de crisis del régimen de Alberto Fujimori. 1996-2000." Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2008.
- LANDOWSKY, E. Con el humor no se juega. La prensa política y sus caricaturas. *Revista Acta poética 13*, 1992.
- NEGRÍN, Javier. *El Pitirre. Humor revolucionario 2*. En: Negrín, J. *Revista Latinoamericana de estudios sobre la historieta*. Vol. 4. Editorial Pablo de la Torre. La Habana, 2004.
- ROJAS MIX, Miguel. *El imaginario: civilización y cultura del siglo XXI*. Primera edición. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2006.
- SCHMIDT, Siegfried J. *Teoría del texto: problemas de una lingüística de la comunicación verbal*. Ediciones Cátedra. Madrid, 1977.
- SEMANARIO UNIVERSIDAD. Portadas. Edición N° 1720, Edición N° 1726 y Edición N°1731. Costa Rica, 2007.
- SIMPSON, M. *Comunicación alternativa y democracia entre la "Vanguardia" y la teoría de la dependencia*. *Revista Nueva Sociedad*. N° 71. Marzo- Abril, 1984 (pp. 31-42) Disponible en:

http://www.nuso.org/upload/articulos/1152_1.pdf

VILCHES, Lorenzo. *La lectura de la imagen. Prensa, Cine y Televisión*. 4º reimpresión. Ediciones Paidós. Barcelona, 1992.

VILCHES, Lorenzo. *La lectura de la imagen*. 8ª edición. Paidós. Barcelona, 1999

VILLAVECES, J. & RODRÍGUEZ, P. "El imaginario de la crisis: caricatura económica en Colombia, en época de la Gran Depresión." Universidad del Rosario. Colombia, 2009.

VILLENNA Fiengo, Sergio. "Fútbol, mass media y nación en Costa Rica." En: VILLENNA, Sergio; ANTEZANA, Luis & DÁVILA, Andrés. Fútbol e identidad nacional. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (FLACSO) San José, 1996.

ZELEDÓN CAMBRONERO, Mario & PÉREZ YGLESIAS. *La historia crítica latinoamericana*. Editorial Fernández Arce. San José, 1995.

Entrevistas

MARTÍNEZ, Laura. Directora del Semanario Universidad. Entrevista realizada el 08 de setiembre de 2011 en Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San Pedro de Montes de Oca. Entrevistador: Lhiam Vega Umaña.

RAMÍREZ, Eduardo. Jefe de Información del Semanario Universidad. Entrevista realizada el 08 de setiembre de 2011 en Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San Pedro de Montes de Oca. Entrevistador: Lhiam Vega Umaña.

CALVO, Demetrio "Mecho." Caricaturista del Semanario Universidad. Entrevista realizada el 22 de setiembre de 2011 en Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San Pedro de Montes de Oca. Entrevistador: Lhiam Ve

EN BÚSQUEDA DE LA IDEA: RUTAS PARA LA INVESTIGACIÓN DEL ANARQUISMO EN COSTA RICA EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

LOOKING FOR THE IDEA: PATHS FOR THE RESEARCH ABOUT ANARCHISM IN COSTA RICA DURING THE FIRST DECADES OF THE TWENTIETH CENTURY

José Julián Llaguno Thomas

Correo Electrónico: jjllaguno@gmail.com

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas. Estudiante de la maestría centroamericana en Historia de la Universidad de Costa Rica. Miembro del Equipo coordinador del Programa Kioscos Socio ambientales de la Vicerrectoría de Acción Social. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales y profesor de la Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica.

Recibido 05/09/2013 – Aceptado 16/10/2014

Resumen

El siguiente trabajo plantea un balance bibliográfico sobre las investigaciones académicas que se refieren al pensamiento anarquista en Costa Rica durante las primeras décadas del siglo XX. Ante el faltante de una línea de investigación propia sobre esta temática, el autor plantea una reconstrucción de las principales dimensiones de investigación que permiten ubicar la actividad política anarquista en América Central. La última parte del trabajo, plantea un balance y rutas de reflexión posibles para establecer una agenda de investigación sobre el anarquismo en Costa Rica dentro del contexto centroamericano.

Palabras Claves: anarquismo, pensamiento político, publicaciones periódicas, intelectuales, obreros.

Abstract

This paper studies the research literature referred to anarchist thought in Costa Rica during the first decades of the twentieth century. Given the short age of the line of research by the authors on this subject, the author presents a reconstruction of the main research lines to help locate anarchist political activity in Central America. The last part of the work sets a balance of possible reflections' paths to establish a research agenda on anarchism in Costa Rica on the Central American context.

Key Words: anarchism, political thought, periodicals, intellectuals, workers.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo plantea un balance bibliográfico sobre la producción académica elaborada sobre el pensamiento anarquista en Costa Rica durante las primeras décadas del siglo XX. El objetivo de este, es elaborar las líneas temáticas, y algunos vacíos y aportes que han desarrollan las investigaciones encontradas, con el propósito de plantear una agenda de investigación propia que le dé seguimiento a la reflexión del anarquismo. Debido a que esta temática no ha sido un objeto de estudio de la ciencia política en el país, planteo una síntesis de las principales líneas de análisis que se han elaborado para América Central, que incluyen de forma directa o indirecta el transcurso de las ideas anarquistas en la región.

Debido a este faltante, el balance planteado busca abrir la perspectiva de análisis tomando en cuenta los estudios desarrollados desde ámbitos como: la historia, los estudios literarios y la filosofía política. Asimismo, se incluyen trabajos de otros países centroamericanos, que permiten dar un panorama más amplio sobre las dimensiones de análisis que se entrecruzan en los estudios que mencionan al anarquismo.

En la última parte del trabajo, plateo un balance de las temáticas en donde se ubica la actividad política anarquista. Esta in-

cluye los estudios sobre migración, movimiento obrero, intelectuales y cultura impresa. Para concretar esta propuesta, ubico algunas fuentes históricas, personajes concretos y formas organizativas, que permiten rastrear y desarrollar temáticas de estudio vinculadas con el anarquismo como forma de filosofía social, práctica política y estilo de vida en el contexto de la hegemonía del liberalismo oligárquico costarricense de principios del siglo XX.

MIGRACIÓN: LAS RUTAS DE LA IDEA

Cuando se estudia al anarquismo como movimiento político y social, la mayoría de los estudiosos coinciden en que su formulación sistemática, se debe rastrear en Europa a mediados del siglo XIX. Antes de este momento, se han identificado algunas ideas-fuerzas que nutrieron la forma y contenido del anarquismo, pero que no pueden ser caracterizadas como tales. Este contexto anterior, ha sido conceptualizado por el filósofo argentino Ángel Cappelletti como *prehistoria del anarquismo*, en donde confluyen algunas ideas y personajes radicales que criticaban la vertiente institucional de la cultura griega y romana.¹

El otro momento histórico clave, que expresa una crítica radical a los sistemas institucionales y religiosos de algunas partes de Europa se sitúa entre los siglos XVII y XVIII. Estos movimientos han sido estudiados de forma sistemática por historiadores británicos como James Joll, George Woodcock y Eric Hobsbawn, quienes han conceptualizado estas revueltas como herejías gnósticas o milenarismo. Este concepto describe el contenido de estas manifestaciones de descontento popular que buscaban combatir los privilegios de autoridad y riqueza del clero y los gobernantes y volver a un estado de convivencia social más "armónico".²

Siguiendo el planteamiento de Cappelletti, es hasta mediados del siglo XIX donde se puede identificar un cuerpo doctrinario, una base social y una construcción organizativa de un conjunto

1 CAPPELLETTI, Ángel. *Prehistoria del Anarquismo*. Madrid: Queimada, 1983.

2 JOLL, James. *Los Anarquistas*. Barcelona: Editorial Grijalbo, 1968; HOBBSAWN, Eric. *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Ariel, 1974; y WOODCOCK, George. *El anarquismo. Historia de las ideas y movimientos libertarios*. Barcelona: Ariel, 1979.

de sectores sociales que se auto identifican con las ideas anarquistas, que Pedro Kropotkin define como:

*"un principio o a una teoría de la vida y de la conducta según las cuales la sociedad es concebida sin gobierno (del griego An y Arche: sin autoridad), la armonía en una sociedad así se logra no por la sumisión a la ley o por la obediencia a cualquier autoridad, sino por los libres acuerdos concluidos entre los numerosos y variados grupos, en base territorial o profesional, constituidos libremente para las necesidades de la producción y el consumo; tanto como para satisfacer la infinita variedad de necesidades y aspiraciones de un ser civilizado."*³

A partir de esta época, se puede rastrear un proceso de circulación de ideas, símbolos y prácticas, que transitan a través de diferentes continentes, por medio de personas que migran, con el fin de propagar el ideal anarquista en diferentes sectores populares e intelectuales. Este fenómeno específico es conocido como *migración política*, que consiste en una serie de movimientos transfronterizos de colectivos y sujetos particulares que tienen como fin insertarse en alguna actividad laboral y desde ahí desarrollar una praxis política específica en su contexto de inserción. Según el sociólogo Carlos Rama, este fenómeno migratorio puede ser rastreado en América Latina a partir de tres formas principales:

- La permanencia de intelectuales latinoamericanos que estudian en Europa, especialmente en Francia después de 1830.
- Llegada de refugiados políticos expulsados de Europa por su participación en movimientos revolucionarios.
- Presencia de trabajadores europeos con experiencia sindical y organizativa.⁴

3 MOURELO, José. *El anarquismo*. Tesis para optar por el grado de licenciado en derecho. San José: Universidad de Costa Rica, 1970. pp. 19-20.

4 RAMA, Carlos. "El movimiento obrero social en América Latina: primeras experiencias (1830-1917)". *CENIT*. 1978, p. 6433.

Este proceso se combina con el contexto socioeconómico particular de la región, que se convierte en un territorio de recepción de esta migración, que contribuye en conjunto con los sectores populares de cada país, al desarrollo de un vasto movimiento laboral, cultural y educativo. Las rutas principales de este movimiento fueron los puertos, las grandes ciudades y las megas infraestructuras. Argentina, Brasil, Uruguay, México y Cuba fueron los receptores mayoritarios, en donde los Estados combinaron las medidas de atracción de mano de obra con la política de “blanqueamiento” de la población. Estas tenían el fin de desarrollar sectores específicos de la economía y acelerar un proceso de limpieza étnica a través de la selección de trabajadores (as) europeos (as) con ciertos rasgos físicos específicos.

Para toda América Latina, esta migración política se dio bajo dos formas principales, una individual, que se relacionaba con una permanencia temporal de algunos individuos que se identifican como anarquistas y otra colectiva, en donde un grupo mayor de personas se insertan como trabajadores (as) en alguna obra importante de infraestructura y participan en diferentes luchas reivindicativas.

Para entender cómo se desarrolla este proceso en el Caribe y Centroamérica, es importante tomar como referencia los acontecimientos desarrollados en 1898. Esto debido a que en este año estalla la guerra *hispano-antillano-norteamericana*, denominada por Rodrigo Quesada como la *primera guerra imperialista* que abre el próximo siglo. En este conflicto bélico el Imperio español pierde sus últimas colonias –Puerto Rico, Cuba y Filipinas- y los Estados Unidos expande su hegemonía por toda la región a través de numerosas intervenciones militares.

La importancia de este hecho reside, además de su importancia geopolítica, en la identificación que se puede hacer de algunos de estos flujos de migración y como se convierten en canales de intercambio ideológico y político. Parte de este legado se puede ubicar de la siguiente forma:⁵

5 QUESADA, Rodrigo. *El legado de la guerra hispano-antillano-norteamericana*. San José: EUNED, 2001. pp. 160-165.

- Debido a la crisis del Imperio español, crece el flujo migratorio hacia América Latina.
- Se desarrolla una corriente anti-imperialista bastante activa que conjunta a diferentes sectores anarquistas de Estados Unidos, Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
- Se da un proceso de articulación entre diferentes intelectuales, movimientos sociales y prensa radical con el fin de promover el internacionalismo y denunciar las consecuencias de la guerra.

En el trabajo realizado por Rodrigo Quesada se identifican a muchos de estos migrantes de habla hispana –tanto aquellos nacidos en Latinoamérica como en España– que trabajan en los cultivos de caña de azúcar y tabaco en Cuba, Florida y Puerto Rico, quienes desarrollan una amplia red de colaboración a favor de la liberación de las colonias de España y contra el intervencionismo de Estados Unidos. En este texto se rescata el papel jugado por feministas anarquistas como: Emma Goldman, Lucy Parsons y Voltaire De Cleyre en la Liga anti-imperialista, así como la participación de otros militantes como: Creci, Messonier, Rivero y Rivero, Sorondo, Rivera Montessori, Blanco, Blaino, Segura y Leal en la lucha armada junto a José Martí.⁶

Para América Central se ha documentado la presencia de militantes anarquistas franceses, españoles e italianos en países como El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Panamá.⁷ En el caso colectivo, las principales referencias están en los obreros anarquistas españoles que trabajaron en la construcción del canal de Panamá entre 1904 y 1914 y desarrollaron una importante red de militancia laboral y pedagógica en ese país.⁸

6 *Ibíd.*

7 ORTIZ, Wilfredo. *Breve bosquejo histórico del anarquismo* [en línea]. [Consultado el 2 de septiembre, 2013]. Disponible en: <http://www.anarkismo.net/article/13941>; MONTEFLORES, Omar. *El anarquismo en Guatemala: el anarco sindicalismo en la ciudad de Guatemala (1920-1932)*. Guatemala: Tesis final de Graduación. Escuela de historia. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2011; y CAPPELLETTI, Ángel. *Hechos y figuras del anarquismo hispanoamericano*. Madrid: Madre Tierra, 1990.

8 GREENE, Julie. "Spaniards on the Silver Roll: Labor Troubles and Liminality in the Panama Canal Zone, 1904-1914." *International Labor and Working-Class History*. 2004. pp. 78-98. Estos trabajadores se organizaron en la Federación Individualista Internacional y publicaban el

Para el caso de Costa Rica, se han identificado dos grupos de migrantes que pudieron haber facilitado la divulgación del anarquismo. A finales del Siglo XIX, se documenta la presencia de obreros italianos que participaron en la construcción del Ferrocarril hacia el Atlántico y protagonizaron varias huelgas y luchas reivindicativas en 1888.⁹ Según Arnoldo Mora,¹⁰ estos obreros fueron los primeros en introducir literatura anarcosindicalista en el país, criterio que es compartido por otros historiadores.¹¹

El segundo grupo de migrantes identificado son los españoles, concretamente aquellos provenientes de Cataluña. La mayoría de ellos eran tipógrafos, panaderos y zapateros y van a participar en sociedades mutualistas, sindicatos, periódicos obreros y revistas culturales. Los nombres más importantes son los de Ricardo Falcó Mayor, editor y fundador de publicaciones radicales como: *Renovación*, *La Linterna*, *Sanción*, *Lecturas* y *Germinal*, Andrés Borrásé, fundador de la *Prensa Libre*, editor y socio de Falcó de varias bibliotecas y proyectos culturales populares, y Juan Vera, panadero y fundador de la Sociedad El Ejemplo, expulsado del país como "anarquista indeseable" en 1903.¹²

Otros catalanes importantes que participaron en la fundación de librerías e imprentas, fueron Avelino Alsina y Vicente Lines. En sus espacios se vendían publicaciones anarquistas y se imprimían gran parte de las publicaciones radicales de la época. A pesar de esto, ninguno de estos personajes puede ser considerado como anarquista.¹³

periodico *El Unico*.

9 AGUILAR BULGARELLI, Oscar. *La Huelga de los tóviles, 1887-1889*. San José: EUNED, 1989; y BARIATTI, Rita. *Italianos en América Central. De Cristóbal Colón a la Segunda Posguerra*. San José: Librería Alma Mater, 2011.

10 MORA, Arnoldo. *Los orígenes del pensamiento socialista en Costa Rica*. San José: DEI, 1988. p. 22.

11 DE LA CRUZ, Vladimir. *Las luchas sociales en Costa Rica (1970-1930)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2004; AGUILAR, Marielos. *Costa Rica en el Siglo XX: luchas sociales y conquistas laborales*. San José: Universidad de Costa Rica, 2004; y BOTEY, Ana. *Costa Rica entre guerras: 1914-1940*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2005.

12 MOLINA, Iván. *Al Pie de la Imprenta. La empresa Alsina y la cultura costarricense (1903-1914)*. San José: Centro de Investigaciones Históricas, 1994. pp. 14-15; MOLINA, Iván. *El que quiera divertirse. Libros y sociedad en Costa Rica (1750-1914)*. San José: Universidad de Costa Rica, 1995. p. 138; MOLINA, Iván y PALMER, Steven. *La voluntad Radiante. Cultura impresa, magia y medicina en Costa Rica 1897-1932*. San José: EUNED, 2004. pp. 1-99; y OLIVA, Mario. *Artesanos y obreros costarricenses, 1880-1914*. San José: EUNED, 2006. p. 116.

13 ARAYA, Guiselle. "Españoles en la ciudad de San José." *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 1999. p. 8; y VEGA, Patricia. "Los responsables de los escritos en Costa Rica, 1900-1930." *Revista de Historia*. San José. Enero-diciembre, 2004. No. 49-50, pp. 183-220.

Haciendo un balance de estos estudios, queda claro que el estudio de la migración entre América Latina y Europa es una ruta importante para ubicar el flujo de ideas y militantes anarquistas entre los dos continentes. Para el caso de Costa Rica, los estudios señalan parte de este flujo pero no se estudia la actividad político-cultural de estos migrantes. En el caso de los italianos no se ha podido precisar su vinculación específica con el anarquismo, ni su papel en la divulgación de esta doctrina. Lo único que se ha podido comprobar, es que estos obreros conocían las tácticas del movimiento obrero radicalizado en su país de origen, ya que provenían de una zona donde el anarquismo tenía una importante base social.¹⁴

En el caso de los obreros catalanes, si se ha podido identificar una práctica política ligada al mundo laboral, educativo y cultural. Sin embargo, todavía hace falta desarrollar un análisis de trayectoria de esta actividad. Esta tarea no puede llevarse a cabo, sin antes ubicar la producción político-cultural de estas personas y relacionarla con las redes de circulación de propaganda más amplia que se desarrollaron entre Europa y América Latina. Esto debido a que casos como el de Ricardo Falcó ejemplifican a personajes que desarrollaron una medicación y colaboración importante entre periódicos, bibliotecas y sindicatos anarquistas entre los dos lados del atlántico.¹⁵

MOVIMIENTO OBRERO Y SINDICALISMO

El movimiento obrero fue uno de los sectores privilegiados por los anarquistas para desarrollar sus ideas políticas. La corriente predominante a principios del siglo XX en la mayoría de los países de Latinoamérica y Europa fue el *anarcosindicalismo*. Este unía las ideas del sindicalismo revolucionario desarrollado en Francia con la estructura federalista propuesta por Proudhon en el siglo XIX. El objetivo de esta corriente era establecer el sindicato como núcleo de base de las reivindicaciones materiales del proletariado y servir como escuela de formación para

14 BARIATTI, Rita. *Óp. cit.*

15 Fue editor de periódicos y revistas como *Renovación*, *La Linterna*, *Lecturas* y *Eos*. Poseía una librería e imprenta junto con Andrés Borrásé que importaban y vendían una gran cantidad de libros anarquistas de varios países. Asimismo fungió como enlace para la prensa y sindicatos anarquistas de Barcelona.

que la clase trabajadora tomara la rienda de los medios de producción una vez desarrollada la revolución social.¹⁶

El desarrollo de esta corriente se dio a través de procesos de disputa con otras formas ideológicas como el liberalismo, el reformismo y el marxismo. Para el caso de América Central, esto ha sido poco estudiado, principalmente por la escasez de fuentes, la rigidez teórico-metodológica y el ocultamiento explícito de algunos historiadores de la presencia anarquista en la región.

El historiador guatemalteco Arturo Taracena es el que más ha aportado pistas para seguir la ruta del anarquismo en el movimiento obrero en la región. Taracena traduce el manuscrito del historiador anarquista austriaco Max Nettlau, sobre la presencia anarquista en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Este texto es básico para cualquier investigación para ubicar a las organizaciones y sus publicaciones entre 1906 y 1932. Las fuentes están constituidas por periódicos, correspondencia y fuentes orales. Sobre estas resaltan las referencias en publicaciones como: ¡Tierra y Libertad!, La Revista Blanca, Continental Obrera y La Protesta.¹⁷ Sobre el balance que hace Nettlau, menciona que Costa Rica es el país donde se ubican las primeras publicaciones anarquistas con *Renovación* en 1911; y que para la década de 1920 ya existen organizaciones con influencia anarcosindicalista en Guatemala y El Salvador.¹⁸

Para la década de 1920, coinciden de forma más explícita diferentes corrientes ideológicas dentro del movimiento obrero centroamericano, a través de la experiencia de la *Confederación Obrera de Centroamérica* (COCA).¹⁹ Siguiendo a Taracena, la presencia anarquista más importante dentro de la COCA, se dio a través de la *Federación Obrera Costarricense* (FOCR) que se

16 Sus principios eran: la acción directa, el abstencionismo doctrinario, el rechazo del parlamentarismo y la colaboración de clases. Cfr. LAUNED, Carles. *El anarcosindicalismo en el siglo XX*. Barcelona: Colección de formación e interpretación libertaria, 1978. p. 6.

17 Las dos primeras son publicaciones anarquistas españolas y las últimas son argentinas. En ellas se encuentran publicadas las notas de viaje de algunos militantes anarquistas que conocieron Centroamérica, así como algunas referencias de las organizaciones de la región.

18 TARACENA, Arturo. "El manuscrito de Max Nettlau sobre el anarquismo en Centroamérica (1906-1932)." *Política y Sociedad*. 2009. pp. 161-167.

19 TARACENA, Arturo. "La confederación obrera de Centro America 1921-1928." *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 1984. pp. 81-87.

alejaba de la influencia reformista y liberal de las demás federaciones, insistiendo en no participar en las elecciones y mantenerse al margen de la colaboración con el Estado.²⁰

Para el caso de Guatemala, la presencia anarquista se agrupó en el *Comité Pro Acción Sindical*, fundado en 1928.²¹ En El Salvador, los anarquistas se reagrupan en el *Centro Sindical Libertario* en 1930, luego de salir de la *Federación Regional de Trabajadores*. En el mismo periodo en estos dos países se fundaron sus respectivos partidos comunistas.²² En Panamá, se fundó el *Sindicato General de Trabajadores* en 1924, con la influencia de los anarquistas españoles José María y Martín Blázquez de Pedro que llegaron al país²³ y dieron continuidad a la militancia que sus camaradas habían desarrollado anteriormente durante la construcción del canal entre 1904 y 1914.

Los señalamientos de Taracena y la lectura de la actividad anarquista en la región, permite elaborar la hipótesis de que estas ideas tenían mayor tradición histórica en Costa Rica que en los demás países, a excepción de Panamá que ya tenía una actividad ligada a los obreros españoles en el Canal. Esto se comprueba por la labor conjunta desarrollada entre el *Centro de Estudios Sociales Germinal*, la *Confederación General de Trabajadores* (CGT) y la revista *Renovación*. En estos tres espacios coincidían obreros, artesanos e intelectuales en donde se discutían abiertamente las ideas anarquistas. Este proceso tuvo su mayor apogeo entre 1909 y 1923, año en que la CGT se disolvió para formar el Partido Reformista.²⁴ Los sectores que no concordaron con esta situación formaron la *Federación Obrera Costarricense* (FOCR) que, según el historiador antes citado, es el espacio que mantuvo las ideas anarquistas hasta la formación en 1928 del Comité Pro Acción Sindical adherido a la *Asociación Internacional de Trabajadores* (AIT), de carácter anarquista.²⁵

20 *Ibíd.* p. 83.

21 TARACENA, Arturo. "El primer Partido comunista de Guatemala (1922-1932). Diez años de una historia olvidada." *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 1989: 49-63.

22 ORTIZ, Wilfredo. *Óp cit.*

23 FRANCO MUÑOZ, Hernando. *Blázquez de Pedro y los orígenes del sindicalismo panameño*. Panamá: Movimiento Editores, 1986.

24 DE LA CRUZ, Vladimir. *Óp. cit.*

25 TARACENA, Arturo. "La confederación obrera de Centro América 1921-1928." *Óp. cit.* p. 7.

En Costa Rica ha existido una importante historiografía obrera que ha rastreado la presencia de los anarquistas en los espacios culturales, laborales y educativos del movimiento obrero y artesanal. Sin embargo, en ningún trabajo se ha abordado la actividad propia de esta corriente como objeto de estudio principal.²⁶ Los estudios que más se acercan a este objetivo son los de del historiador Mario Oliva,²⁷ quien rescata parte de la producción intelectual y cultural de los anarquistas en las zonas urbanas y el trabajo del también historiador Gerardo Morales que recupera el vínculo entre intelectuales y sectores populares en el periodo 1880-1914.²⁸

De los trabajos citados anteriormente, se privilegian los estudios nacionales sobre el movimiento obrero. En estos, la presencia anarquista es difusa y es muchas veces confundida con la formación de los partidos comunistas o con otras corrientes liberales de la época. Según el balance hecho hasta el momento, Costa Rica y Panamá son los que presentan una actividad anarquista más antigua, ya que es hasta la década de 1920, donde se registra esta presencia en otros países como Guatemala y El Salvador.

En este contexto, en este artículo se plantea enfocar el estudio del movimiento obrero como un proceso relacional. Esto quiere decir, que una práctica e idea específica de organización, está en constante influencia y tensión con otras corrientes. En los casos citados anteriormente, es claro observar el debate interno entre marxistas, anarquistas y reformistas, sobre el rumbo que deberían tener sus organizaciones. Este proceso trascendía el espacio nacional y se encontraba en una dinámica de movimiento más amplia, influenciada en parte por los acontecimientos revolucionarios en México y Rusia.²⁹

26 ACUÑA, Víctor Hugo. *Artesanos, obreros y proletarios de enclaves en Centroamérica en el periodo liberal: una minoría activa*. San José: Avance de Investigación. Centro de Investigaciones Históricas, 1992; ACUÑA, Víctor. *Los orígenes de la clase obrera en Costa Rica: las huelgas por la jornada de las ocho horas*. San José: CENAP, 1986; y ACUÑA, Víctor Hugo. *Nación y clase obrera en Centroamérica en la época liberal (1870-1930)*. San José: Avance de Investigación. Centro de Investigaciones Históricas, 1993.

27 OLIVA, Mario. *1º de mayo en Costa Rica. 1913-1986*. San José: COMARFI, 1987; y OLIVA, Mario. "Ideas Socialistas en Costa Rica, 1880-1930." *Izquierdas*, 2008. pp. 1-9.

28 MORALES, Gerardo. *Cultura oligárquica y nueva intelectualidad en Costa Rica: 1880-1914*. San José: EUNA, 1993.

29 QUESADA MONGE, Rodrigo. *América Latina, 1810-2010: El Legado de los Imperios*. San José: EUNED, 2012. pp. 117-160

Para el caso de la revolución mexicana, se encuentra una serie de trabajos que muestran la multiplicidad de relaciones establecidas por el grupo editor del periódico *Regeneración*, con sus camaradas anarquistas en Europa y América Latina.³⁰ En ese sentido, el estudio de la prensa es fundamental para determinar lazos de intercambio, contenidos doctrinarios y ubicar a las organizaciones. En esta línea, existen investigaciones que reconstruyen este proceso para los casos del Estado Español, Río de la Plata, Brasil y Colombia.³¹

El estudio de la prensa obrera y las revistas culturales predomina como una de las principales fuentes para la investigación histórica y el estudio del pensamiento político. Esto debido, a que estas fuentes funcionaban como la "universidad del obrero", pues el acceso de la instrucción formal a los (as) trabajadores eran muy débil en Hispanoamérica. De la misma manera, estas publicaciones incluían en sus páginas sus formas de financiamiento, sistema de colaboraciones, distribución geográfica, correspondencia, intercambio de material de propaganda, divulgación de actividades y reseñas de acciones.³²

REDES INTELLECTUALES, CULTURA IMPRESA Y PUBLICACIONES PERIÓDICAS

La discusión contemporánea sobre la historia de las ideas de izquierda en América Latina ha encontrado una nueva veta de trabajo a través de los enfoques de redes sociales, que incluyen

30 DOILLON, David. *El magonismo y la Revolución mexicana en la prensa ácrata y radical francófona*. México D.F: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2013; BARRERA, Alejandro y DE LA TORRE, Jacinto. *Los rebeldes de la bandera roja*. México D.F: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2011.

31 YANKELEVICH, Pablo. "Los magonistas en La Protesta. Lecturas rioplatenses del anarquismo en México, 1906-1929." *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*. 1999. pp. 53-83; BELTRÁN, Joaquín. "La opinión sobre la revolución mexicana en la prensa anarquista española (1911-1917)." *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 2008. pp. 169-205; y CARÓ, Jorge Elías. *Influencias de la revolución mexicana en los movimientos obreros en Colombia* [en línea]. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/blogs/nuestramericanos/wp-content/uploads/2011/03/ponencia-revolucion-mexicana-y-movimientos-obreros.pdf>.

32 ANAPIOS, Luciana. "Una promesa de folletos: el rol de la prensa en el movimiento anarquista en la Argentina (1890-1930)." *A Contra Corriente*. 2011. pp. 1-33; y GODOY, Antonio. "El caso de la prensa anarquista, en la prensa obrera". *Investigación y Crítica*. 2000. pp. 1-18.

los aspectos de circulación, producción y apropiación de ideas. Esta propuesta es una forma de captar la complejidad del proceso por medio de una visión transdisciplinaria y *transnacional* que ayuda a situar la reflexión en un constante ir y venir de personas, ideas, símbolos y valores de vida.³³

Para el caso de Centroamérica y el Caribe se encuentra el trabajo de Shaffer sobre las redes construidas a través de la publicación *¡Tierra!*, editada en La Habana, que hasta 1915 mantiene una nutrida colaboración de militantes con el proceso revolucionario mexicano, pasando por sus contactos en Estados Unidos, Puerto Rico y Panamá.³⁴ Este vínculo entre la prensa, intelectuales y movimiento obrero se está desarrollando en varias partes del continente, en donde el estudio de las publicaciones de principios del siglo XX, se está convirtiendo en un campo de reflexión muy importante para visibilizar la actividad política de los anarquistas.

Para el caso de Costa Rica, la revista que cumplió este papel de enlace fue *Renovación* (1911-1914), dirigida por el poeta José María Zeledón y el tipógrafo catalán Anselmo Lorenzo. La edición estaba a cargo del catalán residente en San José, Ricardo Falcó y entre los colaboradores nacionales se encontraban: Rubén Coto, Carmen Lira, Solón Núñez, Omar Dengo, Joaquín García Monge, José Albertazzi Avendaño, Salomón Castro, José Fabio Garnier, Luis Felipe González, Claudio González Rucavado, Arturo Aguilar, Mario Sancho, Bolívar Montero, Anastasio Alfaro y Fabio Baudrit.³⁵

Entre las colaboraciones internacionales se contaba con los escritos de militantes anarquistas como: Ricardo Flores Magón, Pedro Kropotkin, Carlos Malato, Ricardo Mella, Fernando Tarrida de Mármol, entre otros.³⁶ Su línea editorial se desarrollaba a partir de tres líneas: sociología, educación racionalista y cien-

33 Entendemos esto como un enfoque que nos permite estudiar el movimiento anarquista desde una perspectiva internacional y comparada, la cual se encuentra ligada al propio proceso de flujo de mercancías y personas en el capitalismo mundial. Cfr. ARMITAGE, David. "Tres conceptos de historia atlántica." *Revista de Occidente*. 2004. p. 17.

34 SHAFFER, Kirk. "Havana Hub: Cuban anarchism, radical media and trans-caribbean anarchist network, 1902-1915." *Caribbean Studies*. 2009. pp. 45-81.

35 MORALES, Gerardo. Óp. cit. p. 156.

36 *Ibíd.*

cias y arte. Además de esto, la revista recibía una gran cantidad de correspondencia, material de propaganda y prensa anarquista de Europa y del continente americano.³⁷

En el país, han existido algunos trabajos sobre esta revista que se identifican en dos vertientes: aquellos que la estudian como parte de las publicaciones culturales y del modernismo literario,³⁸ y las que vinculan su línea editorial a partir de la pluma de José María Zeledón.³⁹ El único estudio que explora de forma general, el papel de esta revista en la divulgación del anarquismo, es el de Oliva.⁴⁰ No existe todavía ningún estudio que explore las redes internacionales a las que pertenecía esta publicación, ni tampoco un análisis sistemático sobre el impacto de esta en los sectores populares e intelectuales de la época.⁴¹

Vinculado a la temática particular sobre la formación de los intelectuales y su actividad política, cultural y artística, se encuentran muchas más referencias. La mayoría de estos se concentran en rescatar la producción particular de algún personaje, el desarrollo de alguna biografía o la participación de estos en algunos hechos históricos trascendentales. Los más estudiados han sido Joaquín García Monge, Omar Dengo, José María Zeledón, Roberto Brenes Mesén, Carmen Lira y Elías Jiménez Rojas.⁴²

37 ZELEDÓN, Cristina. *Labrador de Ideales. Semblanza de José María Zeledón Brenes (Billo)*. San José: Editorial Tecnológica de Costa Rica, 2003. p. 24.

38 QUESADA, Álvaro. *La voz desgarrada. La crisis del discurso oligárquico y la narrativa costarricense, 1917-1919*. San José: EUCR, 1988; y QUESADA, Álvaro. "Transformaciones ideológicas del período 1900-1920." *Revista de Historia*. 1988. pp. 99-130; y OVARES, Flora. *Crónicas de lo efímero: revistas literarias en Costa Rica*. San José: EUNED, 2011.

39 DEVANDAS, Vinyela. *Billo Zeledón: ese famoso desconocido*. San José: Editorial UCR, 2006.

40 OLIVA, Mario. "La revista Renovación, 1911-1914: de la política a la literatura" [en línea]. [Consultado en abril, 2010]. Disponible en: <http://pacarinadelsur.com/component/content/article/11/91>.

41 LLAGUNO, José Julián. "Renovación y Regeneración: dos publicaciones ácratas en la Revolución Mexicana." *Congreso Solar*. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica, Noviembre, 2010. pp. 1-15.

42 Cfr. HERRERA, Fernando (comp). *Vida y Verdad: revista, San José de Costa Rica, 1904*. San José: EUNED, 2008; HERRERA, Fernando. *García Monge Joaquín. Ensayos de Juventud*. San José: Editorial Costa Rica, 2004; HERRERA, Fernando (Comp.), *Joaquín García Monge. Papeles Olvidados*. San José: EUNED, 2012; HERRERA, Fernando. *Cosecha literaria nutritiva. Joaquín García Monge*. San José: EUNED, 2011; HERRERA, Fernando. *García Monge, plenitud del escritor*. San José: EUNED, 1999; HERRERA, Fernando. *Intruso en casa propia: Joaquín García Monge*. San José: Editorial UCR, 2007; GARRÓN DE DORYAN, Victoria. *Joaquín García Monge*. San José: EUNED, 1989; FERRERO, Luis. *Explosión Creadora*. San José: EUNED, 2004; FERRERO, Luis. *Pensando en García Monge*. San José: Editorial Costa Rica, 1988; DEN-

Tomando a estos intelectuales, se han desarrollado en el país algunas investigaciones sobre pensamiento político. Sin embargo en estas antologías se dedica muy poco espacio al anarquismo y en la mayoría de los casos se menciona solo como algún pasaje de juventud de algunos escritores.⁴³ No existe todavía ningún texto que recoja esta producción, la contextualice y problematice a la luz de un conocimiento sobre la doctrina anarquista. El único trabajo que sigue este objetivo es un pequeño artículo del filósofo argentino Ángel Cappelletti, que se encargó de recoger algunas pistas para rastrear el anarquismo en Costa Rica, a partir de su labor como docente invitado en la Universidad de Costa Rica, en la década de los noventa.⁴⁴

Para el caso centroamericano, se pueden ubicar investigaciones que siguen un enfoque comparativo y de estudios de redes. Aunque no exploran el anarquismo como temática principal, sugieren pistas para su ubicación dentro de otras corrientes filosóficas. El primero de estos, plantea la discusión sobre imaginarios nacionales e intelectuales, de Marta Casaús y Teresa García, que desarrollan un importante trabajo entre 1820 y 1920. Estas investigadoras plantean un estudio de redes intelectuales, que implica identificar personajes principales y mediadores. Este se logra estudiando la multiplicidad de relaciones sociales en que participan estas personas, principalmente a través de las publicaciones y los círculos de sociabilidad. De esta manera, este trabajo identifica la teosofía, el unionista, el espiritualismo y el feminismo como algunos de estos círculos principales.⁴⁵

GO, Omar. *Escritos y discursos*. Heredia: EUNA, 2007; GAMBOA, Emma. *Omar Dengo*. San José: EUNED, 1990; CHASE, Alfonso (comp). *José María Zeledón*. San José: Editorial Costa Rica, 1979; DEVANDAS, Vinyela. Óp. cit.; ZELEDÓN, Cristina. Óp. cit., BERMEJO, Carlos. *Roberto Brenes Mesén, Conductor e ideólogo de Costa Rica 1900-1947*. Heredia: EUNA, 2002; DENGÓ, María Eugenia. *Roberto Brenes Mesén*. San José: EUNED, 2003; LEMISTRE, Annie. *Carmen Lyra: el cuento de su vida*. San José: Alma Mater, 2011; GONZÁLEZ, Luisa y SÁENZ, Carlos. *Carmen Lyra*. San José: EUNED, 1998; y OCONTRILLO GARCÍA, Eduardo. *Elías Jiménez Rojas. El sabio de la botica*. San José: EUNED, 2012.

43 BARAHONA, Luis. *Ideas políticas en Costa Rica*. San José: Ministerio de Educación Pública, 1977; RODRIGUEZ, Eugenio. *El pensamiento liberal. Antología*. San José: Editorial Costa Rica, 1970; y LÁSCARIS, Constantino. *Desarrollo de las ideas filosóficas en Costa Rica*. San José: STVDIVM, 1983.

44 CAPPELLETTI, Ángel. "El anarquismo en Costa Rica." *Revista Orto*. 1994. pp. 2-7.

45 CASAÚS ARZÚ, Marta, y GARCÍA GIRÁLDEZ, Teresa. *Las rederes intelectuales centroamericanas: un siglo de imaginarios nacionales (1820-1920)*. Guatemala: F & G Editores, 2009. pp. 4-8.

Para la misma región, Ricardo Melgar ha planteado otra manera de estudiar las redes intelectuales, entendiéndolas como:

"...configuraciones transfronterizas de apoyo, que sirven para explicar las relaciones horizontales y verticales que se establecieron entre pares políticos e intelectuales y organizaciones".⁴⁶

En este sentido, Melgar ha estudiado las redes construidas con la Internacional Comunista y sus militantes en la década de 1920. Estos estudios muestran las múltiples relaciones entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los recientes Partidos Comunistas fundados en México, El Salvador y Guatemala. Estos trabajos son muy sugerentes, ya que utilizando una gran cantidad de fuentes desclasificadas de los archivos soviéticos, permite ver los intercambios y tensiones entre militantes comunistas y otras corrientes como el anarquismo y el reformismo.⁴⁷

La cantidad de trabajos citados en este apartado muestra como la temática de la intelectualidad ha sido uno de los temas más prolíferos en Costa Rica. Sin embargo, la mayoría de estos se han centrado en estudios biográficos o con una perspectiva que privilegia el análisis nacional. Hay muy pocos que hacen un estudio comparativo con la región centroamericana y menos aún se encuentran aquellos que aborden al anarquismo como filosofía y práctica política, más allá de la adscripción coyuntural de algún escritor (a) particular. El estudio de redes intelectuales aparece en este panorama de investigación como una veta prolífera de trabajo que puede combinar las perspectivas provenientes de las ciencias políticas, la filosofía, los estudios literarios y la historia.

46 MELGAR, Ricardo. *Redes e imaginarios del exilio en México y América Latina, 1934-1940*. México: Libros en red, 2003. p. 37.

47 MELGAR, Ricardo. "Capital letrado y cultura política de izquierda en Centroamérica (1921-1933)." *Anuario del Colegio de Estudios Latinoamericanos*. 2006. pp. 223-246; y MELGAR, Ricardo. "Redes y representaciones cominternistas." *Universum*, 2001. pp. 375-405.

CONSTRUYENDO UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Con en el balance anterior, se puede sostener que no ha existido una línea de investigación que retome de forma sistemática el curso de las ideas socialistas en Costa Rica en el periodo de su primera formulación (1880-1930). La mayoría de los trabajos que se han aproximado a esa temática han sido desarrollados desde la historiografía, por lo que existe una enorme faltante del papel de las ciencias políticas en este campo. Esta disciplina, que se encuentra privilegiada en los estudios sobre el Estado, las relaciones de poder, dominación y las corrientes de pensamiento político, genera la necesidad de vincular a los (as) politólogos en este debate.

Para lograr este objetivo, es necesario tener claro el balance que existe en términos de investigación sobre el tema. Por esta razón, en las secciones anteriores se construyeron una serie de líneas temáticas que pueden ayudar a rastrear los campos que influyen en este objeto de estudio. Como se demostró, cada uno de estos tiene avances diferenciados con respecto al anarquismo en el nivel centroamericano y nacional.

Cada línea temática puede ser un objeto de estudio en sí mismo. Sin embargo, se considera que hay que tomar en cuenta este panorama amplio para visualizar la múltiple interdependencia que existe entre diferentes hechos y facetas de la historia. En este caso, se plantea como una veta de análisis el recuperar la reflexión sobre los campos de interacción y tensión entre el movimiento de trabajadores urbanos y los intelectuales radicalizados. Esto debido a que estos dos sectores fueron los fundadores de un importante tejido asociativo en donde se debatían, divulgaban y criticaban las ideas anarquistas durante las primeras tres décadas del siglo XX. Este tejido incluyó: publicaciones, bibliotecas, centros de estudio, ateneos, sindicatos, acciones callejeras y charlas.

Dentro de este contexto, las publicaciones eran uno de los principales medios de difusión del pensamiento anarquista, que incluyó algunos como: *Vida y Verdad* y *La Aurora* (1904-1905), *Cultura* (1909) y *Renovación* (1911-1914). En estas, escritores y educadores fungían como editores, colaboradores y directores

como: Roberto Brenes Mesén, José María Zeledón, Joaquín García Monge, Omar Dengo, Elías Jiménez Rojas, Carmen Lira, Rubén Coto, entre otros.⁴⁸

La mayoría de estas personas formaron parte del Centro de Estudios Sociales Germinal (1912-1914), el cual tuvo como principal objetivo la divulgación del ideario anarquista en sectores obreros y artesanos urbanos. Asimismo, formaron parte del centro dirigentes obreros provenientes de algunos gremios como: los panaderos, tipógrafos, choferes, zapateros y carpinteros. Ellos elaboraron un proceso de organización y educación dirigido al conjunto del proletariado costarricense de la época. Gran parte de sus actividades, comentarios, ideas y propuestas fueron recogidos por la prensa obrera publicada entre 1909 y 1915 como *Hoja Obrera*, *La Aurora Social* y *Unión Obrera*.⁴⁹

De esta manera, las publicaciones, la organización gremial y las actividades públicas formaron parte de una prolífera actividad político-cultural que encontraba puntos en común entre distintos sectores letrados y obreros y artesanos. La educación racionalista, los avances de la ciencia moderna, la crítica a la religión católica, la organización sindical y el desarrollo de la cultura proletaria fueron parte de la agenda político-reivindicativa de estos sectores.

Este proceso no estuvo extenso de controversia y tensiones, puesto que no siempre los sectores obreros coincidieron con el núcleo letrado agrupado en el Centro Germinal. Esto es más evidente con la progresiva incorporación de parte de este grupo a diferentes aparatos del Estado liberal a partir de 1914 con el intento reformista de Alfredo González Flores. Varios de estos personajes se alejaron de la militancia anarquista, lo cual no quiere decir que este pensamiento haya desaparecido del panorama urbano del país. Como se mostró en las secciones anteriores, parte de la clase trabajadora organizada sigue vinculada al anarcosindicalismo hasta finales de los años veinte, fecha en donde se pierde su rastro en las fuentes históricas.

48 LLAGUNO, José. *Pensamiento Anarquista, Cultura Política y Nueva Intelectualidad en Costa Rica (1900-1914)*. San José: Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas, 2010.

49 *Ibíd.*

Con este acercamiento temático y contextual, se plantea que dentro de la reflexión de las ciencias sociales existen suficientes fuentes históricas, temáticas inexploradas y metodologías novedosas para convertir el anarquismo en un objeto de su estudio para América Central y el Caribe en su conjunto. Se hace énfasis en toda la región, ya que el tránsito propio de la militancia anarquista de principios del siglo XX, obliga a cualquier investigador a plantear una agenda regional. Esto debido a que no se pueden comprender los flujos de ideas, personas y símbolos anarquistas en una localidad limitada.

La combinación del enfoque histórico y el instrumental analítico de las ciencias políticas –particularmente del pensamiento político- son una herramienta con muchas posibilidades de aportar a la historia política centroamericana. Sobre todo si este instrumental se sabe contextualizar y conceptualizar de manera que permita reconstruir una visión “desde abajo”, ósea desde las voces de los sectores históricamente excluidos, que son partes importantes de la historia regional.

FUENTES CONSULTADAS

ACUÑA, Victor Hugo. *Artesanos, obreros y proletarios de enclaves en Centroamerica en el periodo liberal: una minoría activa*. San José: Avance de Investigación. Centro de Investigaciones Históricas, 1992.

ACUÑA, Víctor Hugo. *Nación y clase obrera en Centroamérica en la época liberal (1870-1930)*. San José: Avance de Investigación. Centro de Investigaciones Históricas, 1993.

ACUÑA, Víctor. *Los orígenes de la clase obrera en Costa Rica: las huelgas por la jornada de las ocho horas*. San José: CENAP, 1986.

AGUILAR BULGARELLI, Oscar. *La Huelga de los tútiles, 1887-1889*. San José: EUNED, 1989.

AGUILAR, Marielos. *Costa Rica en el Siglo XX: luchas sociales*

y conquistas laborales. San José: Universidad de Costa Rica, 2004.

ANAPIO, Luciana. "Una promesa de folletos: el rol de la prensa en el movimiento anarquista en la Argentina (1890-1930)." *A Contra Corriente*. 2011. pp. 1-33.

ARAYA, Guiselle. "Españoles en la ciudad de San José." *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 1999. pp. 7-31.

ARMITAGE, David. "Tres conceptos de historia atlántica." *Revista de Occidente*. 2004. pp. 7-28.

BARAHONA, Luis. *Ideas políticas en Costa Rica*. San José: Ministerio de Educación Pública, 1977.

BARIATTI, Rita. *Italianos en América Central. De Cristóbal Colón a la Segunda Posguerra*. San José: Librería Alma Mater, 2011.

BARRERA, Alejandro y DE LA TORRE, Jacinto. *Los rebeldes de la bandera roja*. México D.F: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2011.

BELTRÁN, Joaquín. "La opinión sobre la revolución mexicana en la prensa anarquista española (1911-1917)." *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 2008. pp. 169-205.

BERMEJO, Carlos. *Roberto Brenes Mesén, Conductor e ideólogo de Costa Rica 1900-1947*. Heredia: EUNA, 2002.

BOTEY, Ana. *Costa Rica entre guerras: 1914-1940*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2005.

CAPPELLETTI, Ángel. "El anarquismo en Costa Rica." *Revista Orto*. 1994. pp. 2-7.

CAPPELLETTI, Ángel. *El anarquismo en América Latina*. Caracas: 1990.

CAPPELLETTI, Ángel. *Hechos y figuras del anarquismo hispanoamericano*. Madrid: Madre Tierra, 1990.

CAPPELLETTI, Ángel. *Prehistoria del Anarquismo*. Madrid: Quemada, 1983.

CARÓ, Jorge Elías. *Influencias de la revolución mexicana en los movimientos obreros en Colombia* [en línea]. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/blogs/nuestramericanos/wp-content/uploads/2011/03/ponencia-revolucion-mexicana-y-movimientos-obreros.pdf>.

CASAÚS ARZÚ, Marta, y GARCÍA GIRÁLDEZ, Teresa. *Las rederes intelectuales centroamericanas: un siglo de imaginarios nacionales (1820-1920)*. Guatemala: F & G Editores, 2009.

CHASE, Alfonso (comp). *José María Zeledón*. San José: Editorial Costa Rica, 1979.

DE LA CRUZ, Vladimir. *Las luchas sociales en Costa Rica (1970-1930)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2004.

DENGO, María Eugenia. *Roberto Brenes Mesén*. San José: EUNED, 2003.

DENGO, Omar. *Escritos y discursos*. Heredia: EUNA, 2007.

DEVANDAS, Vinyela. *Billo Zeledón: ese famoso desconocido*. San José: Editorial UCR, 2006.

DOILLON, David. *El magonismo y la Revolución mexicana en la prensa ácrata y radical francófona*. México D.F: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2013.

FERRERO, Luis. *Explosión Creadora*. San José: EUNED, 2004.

FERRERO, Luis. *Pensando en García Monge*. San José: Editorial Costa Rica, 1988.

FRANCO MUÑOZ, Hernando. *Blázquez de Pedro y los orígenes del sindicalismo panameño*. Panamá: Movimiento Editores, 1986.

GAMBOA, Emma. *Omar Dengo*. San José: EUNED, 1990.

GARRÓN DE DORYAN, Victoria. *Joaquín García Monge*. San José: EUNED, 1989.

GODOY, Antonio. "El caso de la prensa anarquista, en la prensa obrera". *Investigación y Crítica*. 2000. pp. 1-18.

GONZÁLEZ, Luisa y SÁENZ, Carlos. *Carmen Lyra*. San José: EUNED, 1998.

GREENE, Julie. "Spaniards on the Silver Roll: Labor Troubles and Liminality in the Panama Canal Zone, 1904-1914." *International Labor and Working-Class History*. 2004. pp. 78-98.

HERRERA, Fernando (comp.), *Joaquín García Monge. Papeles Olvidados*. San José: EUNED, 2012.

HERRERA, Fernando (comp.). *Vida y Verdad: revista, San José de Costa Rica, 1904*. San José: EUNED, 2008.

HERRERA, Fernando. *Cosecha literaria nutritiva. Joaquín García Monge*. San José: EUNED, 2011.

HERRERA, Fernando. *García Monge Joaquín. Ensayos de Juventud*. San José: Editorial Costa Rica, 2004.

HERRERA, Fernando. *García Monge, plenitud del escritor*. San José: EUNED, 1999.

HERRERA, Fernando. *Intruso en casa propia: Joaquín García Monge*. San José: Editorial UCR, 2007.

HOBBSAWN, E. *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Ariel, 1974.

JOLL, James. *Los Anarquistas*. Barcelona: Grijalbo, 1968.

LÁSCARIS, Constantino. *Desarrollo de las ideas filosóficas en Costa Rica*. San José: STVDIVM, 1983.

LAUNED, Carles. *El anarcosindicalismo en el siglo XX*. Barcelona: Colección de formación e interpretación libertaria, 1978.

LEMISTRE, Annie. *Carmen Lyra: el cuento de su vida*. San José: Alma Mater, 2011.

LLAGUNO, José Julián. "Renovación y Regeneración: dos publicaciones ácratas en la Revolución Mexicana." *Congreso Solar*. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica, Noviembre, 2010. pp. 1-15.

LLAGUNO, José. *Pensamiento Anarquista, Cultura Política y Nueva Intelectualidad en Costa Rica (1900-1914)*. San José: Tesis para optar por el grado de licenciatura, 2010.

MELGAR, Ricardo. "Capital letrado y cultura política de izquierda en Centroamérica (1921-1933)." *Anuario del Colegio de Estudios Latinoamericanos*. 2006. pp. 223-246.

MELGAR, Ricardo. "Redes y representaciones cominternistas." *Universum*, 2001. pp. 375-405.

MELGAR, Ricardo. *Redes e imaginarios del exilio en México y*

América Latina, 1934-1940. México: Libros en red, 2003.

MIGUELÁÑEZ, María. "Anarquistas en red. Una historia social y cultural del movimiento libertario continental (1920-1930)." 9 *Encuentro internacional de ANPLAC*. Goiáis: Universidade Federal de Goias, 2010. PP. 1-18.

MOLINA, Iván y PALMER, Steven. *La voluntad Radiante. Cultura impresa, magia y medicina en Costa Rica 1897-1932*. San José: EUNED, 2004.

MOLINA, Iván. *Al Pie de la Imprenta. La empresa Alsina y la cultura costarricense (1903-1914)*. San José: Centro de Investigaciones Históricas, 1994.

MOLINA, Iván. *El que quiera divertirse. Libros y sociedad en Costa Rica (1750-1914)*. San José: Universidad de Costa Rica, 1995.

MONTEFLORES, Omar. *El anarquismo en Guatemala: el anarco sindicalismo en la ciudad de Guatemala (1920-1932)*. Guatemala: Tesis final de Graduación. Escuela de historia. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2011.

MORA RODRÍGUEZ, Arnoldo. *El arielismo de Rodó a García Monge*. San José: EUNED, 2008.

MORA, Arnoldo. *Los orígenes del pensamiento socialista en Costa Rica*. San José: DEI, 1988.

MORA, Arnoldo.. *Historia del Pensamiento Costarricense*. San José: Universidad Estatal a Distancia, 1993.

MORALES, Gerardo. *Cultura oligárquica y nueva intelectualidad en Costa Rica: 1880-1914*. San José: EUNA, 1993.

MOURELO, José. *El anarquismo*. San José: Universidad de Costa

Rica, 1970.

OCONTRILLO GARCÍA, Eduardo. *Elías Jiménez Rojas. El sabio de la botica*. San José: EUNED, 2012.

OLIVA, Mario. "Ideas Socialistas en Costa Rica, 1880-1930." *Izquierdas*, 2008. pp. 1-9.

OLIVA, Mario. "La educación y el movimiento artesano obrero costarricense." *Revista de Historia*. 1986. No. 12-13, pp. 129-149.

OLIVA, Mario. "La revista Renovación, 1911-1914: de la política a la literatura" [en línea]. Disponible en: <http://pacarinadelsur.com/component/content/article/11/91>.

OLIVA, Mario. *1º de mayo en Costa Rica. 1913-1986*. San José: COMARFI, 1987.

OLIVA, Mario. *Artisanos y obreros costarricenses, 1880-1914*. San José: EUNED, 2006.

ORTIZ, Wilfredo. *Breve bosquejo histórico del anarquismo* [en línea]. Disponible en: <http://www.anarkismo.net/article/13941>

OVARES, Flora. *Crónicas de lo efímero: revistas literarias en Costa Rica*. San José: EUNED, 2011.

QUESADA MONGE, Rodrigo. *América Latina, 1810-2010: El Legado de los Imperios*. San José: EUNED, 2012.

QUESADA, Álvaro. "Transformaciones ideológicas del período 1900-1920." *Revista de Historia*. 1988. pp. 99-130.

QUESADA, Álvaro. *La voz desgarrada. La crisis del discurso oligárquico y la narrativa costarricense, 1917-1919*. San José:

EUCR, 1988.

QUESADA, Rodrigo. *El legado de la guerra hispano-antillano-norteamericana*. San José: EUNED, 2001.

RAMA, Carlos. "El movimiento obrero social en América Latina: primeras experiencias (1830-1917)". *CENIT*. 1978. pp. 6430-6435.

RODRIGUEZ, Eugenio. *El pensamiento liberal. Antología*. San José: Editorial Costa Rica, 1970.

SALAZAR, Jorge. *Crisis liberal y Estado reformista. Análisis político-electoral: 1914-1949*. San José: Universidad de Costa Rica, 1995.

SALVADOR ORTIZ, Wilfredo. *Breve Bosquejo Histórico del Anarquismo en El Salvador* [en línea]. 2009. Disponible en: <http://www.anarkismo.net/article/13941>.

SHAFFER, Kirk. "Havana Hub: Cuban anarchism, radical media and trans-caribbean anarchist network, 1902-1915." *Caribbean Studies*. 2009. pp. 45-81.

TARACENA, Arturo. "El manuscrito de Max Nettlau sobre el anarquismo en Centroamérica (1906-1932)." *Política y Sociedad*. 2009. pp. 151-167.

TARACENA, Arturo. "El primer Partido comunista de Guatemala (1922-1932). Diez años de una historia olvidada." *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 1989: 49-63.

TARACENA, Arturo. "La confederación obrera de Centro America 1921-1928." *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 1984. pp. 81-93.

TARACENA, Arturo. "Presencia anarquista en Guatemala entre

1920 y 1932." *Revista Mesoamérica*. 1988. pp. 1-23.

VEGA, Patricia. "Los responsables de los escritos en Costa Rica, 1900-1930." *Revista de Historia*. San José. Enero-diciembre, 2004. No. 49-50, pp. 121-144.

WOODCOCK, George. *El anarquismo. Historia de las ideas y movimientos libertarios*. Barcelona: Ariel, 1979.

YANKELEVICH, Pablo. "Los magonistas en La Protesta. Lecturas rioplatenses del anarquismo en México, 1906-1929." *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*. 1999. pp. 53-83.

ZELEDÓN, Cristina. *Labrador de Ideales. Semblanza de José María Zeledón Brenes (Billo)*. San José: Editorial Tecnológica de Costa Rica, 2003.

ANALISIS DE DISEÑO INSTITUCIONAL EN ENTIDADES DE FISCALIZACION SUPERIOR. EL CASO DE COSTA RICA

ANALYSIS OF INSTITUTIONAL DESIGN IN SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. THE CASE OF COSTA RICA

Andrea Mora Brenes

Correo electrónico:

amora@flacso.org

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO México, Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO México y Bachiller en Ciencia Política por la Universidad de Costa Rica.

Ha colaborado como consultora en organismos internacionales como IDEA Internacional en proyectos sobre calidad democrática en Centroamérica, financiamiento de partidos políticos, democracia directa y agenda electoral en América Latina. Ha desempeñado cargos docentes en la Universidad de Costa Rica, en la Maestría Académica en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas y Gobernabilidad Democrática y como Profesora invitada en la Universidad Pedagógica Nacional de México en el Seminario implementación de política educativa en América Latina y Universidad Nacional Autónoma de México, "Conceptos básicos sobre rendición de cuentas", Clase impartida en el curso Sistemas Políticos Comparados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Noviembre 2011. Actualmente se desempeña como Coordinadora Académica Regional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Recibido 19/09/2013 – Aceptado 15/07/2014

Resumen

El presente artículo tiene como propósito conocer los avances o retrocesos que ha experimentado la entidad de fiscalización superior en Costa Rica en términos de fortaleza/debilidad institucional, luego de la reforma realizada en 1994. Para dicho objetivo se analiza la ley orgánica de la Contraloría General de la República desde tres dimensiones - legal, administrativo-funcional y la relación con los Poderes del Estado.

Palabras Clave: cambio institucional, diseño institucional, órganos de control, Contraloría General de la República, rendición de cuentas.

Abstract

This paper aims to understand the progress and setbacks they have experienced the supreme audit institution in Costa Rica in terms of institutional strength / weakness, after the reform in 1994. For this purpose the Organic Law of the Comptroller General of the Republic is analyzed Republic through three dimensions- legal, administrative and functional relationship with the state powers.

Keywords: institutional change, institutional design, supervisory organs, Comptroller General of the Republic, accountability.

INTRODUCCIÓN

Si bien el concepto de rendición de cuentas posee múltiples definiciones, en la Ciencia Política este término se ha empleado generalmente para referirse a la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro con el fin de controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso.¹ Por su parte, Mainwaring² la define como aquella relación formalizada de supervisión y

1 SHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay y PLATTNER, Marc F. *The Self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. ISBN 1555877745, 9781555877743. SHEDLER, ANDREAS. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. IFAI. 1999. PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN Bernard (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University press. 1999. ISBN-10: 0521646162, ISBN-13: 978-0521646161. CASAR, María; MARVAN, Ignacio y PUENTE, Khemvirg. "La rendición de cuentas y el poder legislativo". En MERINO, Mauricio. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y CEJUDO, Guillermo. *La estructura de la Rendición de Cuentas*. México, D.F: IJJ-UNAM-CIDE, 2010. MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America. 1ra edición*. New York: Oxford University Press, 2003. ISBN 0-19-925637-3, ISBN 0-19-925638-1.

2 MAINWARING, SCOTT y WELNA. Óp. cit. p.7.

sanción a servidores públicos por otros actores plasmados en ordenamientos legales que otorgan al ente fiscalizador la potestad de supervisar. De tal modo, la rendición de cuentas no sólo implica la capacidad de informar, sino la obligación de hacerlo y por ende, se fortalece cuando esta es de carácter vinculatorio.

Si bien el debate de la rendición de cuentas distingue varios tipos³; en este trabajo se retoma el concepto de rendición de cuentas horizontal (RCH), el cual es definido por O'Donnell como:

*"La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van, desde el control rutinario, hasta sanciones penales o incluso destitución (impeachment), en relación con actos y omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos."*⁴

Como mecanismos de RCH, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un rol importante dentro de la estructura de rendición de cuentas de cualquier país democrático, ya que éstas se dedican a auditar el gasto y desempeño de la administración pública con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en el presupuesto anual, así como el cumplimiento de la normativa aplicable.⁵ Dicho de otro modo, las EFS controlan si los fondos públicos se aplican de forma eficaz, eficiente, económica y de acuerdo a los principios de legalidad y regularidad, y limita la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos por parte del gobierno. Así, en la medida que las EFS logren llevar a cabo sus funciones básicas contribuirán al fortalecimiento de la democracia al promover la obligación de rendir cuentas.

Para efectos del presente trabajo, se parte de la premisa de que las EFS, siendo instituciones de control, pueden tener una función muy importante como mecanismos de rendición de

3 Guillermo O'Donnell ha distinguido dos formas de rendición de cuentas; la que se da entre los ciudadanos y las instituciones –rendición de cuentas vertical - y la que se da entre las instituciones y actores estatales –rendición de cuentas horizontal- Esta última se refiere a las capacidades de las instituciones de los poderes del Estado de pedirse cuentas entre sí, de estar obligados a darlas y que lo que se derive de ello tenga consecuencias. Para profundizar más en el tema consultar. PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002. ISBN 9879164628, 9789879164624

4 O'DONNELL, Guillermo. "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista de Reflexión y análisis político*. 2001: núm. (7): 11 - 34 .

5 ACKERMAN, John. *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: lecciones internacionales y Reformas futuras*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 9. México, D.F: Auditoría Superior de la Federación, 2006. ISBN-968-5500-09-6

cuentas en tanto controlan la discrecionalidad gubernamental. Sin embargo, el papel que éstas puedan llegar a desempeñar como agentes de control y rendición de cuentas puede estar limitado por las capacidades que legalmente se le asignen, o bien, por la dinámica de las configuraciones políticas que permiten poner en práctica dichas capacidades.⁶

Observar cuáles fueron las capacidades legales otorgadas a la Contraloría General de la República (CGR) luego de un importante proceso de reforma en 1994 cobra relevancia debido a que permite conocer si estos cambios generaron un diseño de control más fuerte o no. A fin de conocer los efectos de tal reforma, el análisis que aquí se realiza se concentra en tres dimensiones; marco legal, administrativo-funcional y la relación con los Poderes del Estado, a partir de las cuales se busca observar los cambios que se generaron en la legislación de control de la CGR. Para tales efectos, en la siguiente sección se describen las principales perspectivas teóricas que estudian la idea del cambio y se abordan los principales argumentos que, desde el neo-institucionalismo, se hacen para comprender el cambio institucional. Posteriormente, se presentan las dimensiones de análisis a partir de las cuales se estudiará el cambio en diseño institucional de la Ley Orgánica de la Contraloría, para ello se retoman las leyes de 1950 y 1994, y como punto final se ofrecerán algunas breves conclusiones.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL DESDE EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA

Para poder abordar el análisis del cambio, se utiliza el enfoque neo-institucionalista, el cual ofrece una serie de herramientas analíticas que permiten conceptualizar, desde distintas perspectivas, a las instituciones y al cambio institucional. Autores como Peter Katzenstein, Theda Skocpol y Peter A. Hall en la sociología histórica, Douglas North en la historia económica, y James J. March y Johan P. Olsen en la sociología de las organizaciones, han planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis.⁷

⁶ FIGUEROA NERI, Aimeé. *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2009.

⁷ POWELL, Walter y DI MAGGIO, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis institucional*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM, 1999.

Uno de los aspectos que desarrolla de forma explícita el enfoque planteado por Douglas North⁸ es la idea del cambio institucional, el cual se entiende como las modificaciones sustanciales a las reglas formales e informales que conforman un nuevo marco institucional. De tal modo, el cambio institucional consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas y a sus mecanismos de sanción. Para este autor, las instituciones cambian cuando hay variaciones en las preferencias y entiende que el cambio siempre es incremental.

Por su parte, el enfoque sociológico concibe al cambio institucional como resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Se le considera un proceso evolutivo y muy pausado, ya que se asume que el medio ambiente se transforma con lentitud. En este sentido, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir ni controlar completamente. El cambio en este enfoque es producto de la adaptación al medio ambiente.⁹

Otra perspectiva para entender el cambio institucional es la que aportan James J. March y Johan P. Olsen. Ellos entienden al cambio institucional como un proceso de "adaptación incremental" que ocurre con base en las interacciones que se producen entre el medio ambiente y la institución. Por una parte, existe una inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad, y por otra, están las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie. Bajo esta lógica, las instituciones van cambiando como resultado de la acción o adaptación de los individuos a su ambiente.

Según Margarita Levi, el cambio institucional puede definirse como el "giro en las reglas y los procedimientos por medio de los cuales los diferentes comportamientos sociales son constreñidos o incentivados".¹⁰ Así, siendo las instituciones formales una especie de reglas socialmente construidas que reflejan una particular distribución de recursos de poder, se entiende que éstas cambian a medida que la distribución de esos recursos se modifica. Para Acosta¹¹, el cambio institucional puede ser definido

8 NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. ISBN 0-52-39416-3, ISBN 0-521-39734-0.

9 POWELL, Walter y DIMAGGIO. Op. cit. 1999.

10 LEVI, Margarita. "A logic of institutional change". En Shaweer Cook y M. Levi (coords.) *The limits of rationality*. Chicago: The University of Chicago press, 1992. ISBN-10: 0226742393, ISBN-13: 978-0226742397

11 ACOSTA, Adrián. "Cambio institucional". En: *Léxico de la política*. BACA OLAMENDI, Laura (compilación y edición). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000.

como un proceso de diferenciación estructural creciente, que supone no sólo la reforma o ajuste de normas, reglas, valores y conductas institucionalizadas, sino también la incorporación de nuevos actores, intereses y conflictos en las distintas áreas del desempeño institucional.

En síntesis, en las ciencias sociales la noción del cambio institucional hace referencia a todos aquellos procesos de transformación que producen ciclos o periodos de cambio en las reglas, normas, rutinas y valores que las instituciones representan, y estudia la manera en que se modifican las estructuras de la acción colectiva que se cristalizan en las instituciones. Esta forma de entender el cambio institucional es la que retoma este trabajo.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN ÓRGANOS DE CONTROL

El estudio del cambio institucional en distintos campos de las ciencias sociales ha permitido analizar la magnitud, profundidad y alcance de las transformaciones en las sociedades contemporáneas. Al respecto se pueden encontrar diversos estudios que abordan el tema del cambio en los sistemas judiciales¹², en los órdenes constitucionales¹³, y en organismos autónomos y de fiscalización.¹⁴ Estos estudios tienen como común denom-

12 SANTISO, Carlos. "Economic Reform and Judicial Governance in Brazil: Balancing Independence with Accountability". En GLOPPEN, Siri, GARGARELLA, Roberto y SKAAR, Elin. *Democratization and Judiciary. The accountability Function of the Courts in new Democracies*. Londres: Psychology Press, 2003. ISBN 0714655686, 97807146556802003.
HAMMERGREN, Linn. "Usos de la Investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países". *América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales. Reformas judiciales: una perspectiva comparada*. 2005, vol. 39, abril: 15 - 45. ISSN: 1130-2887. FINKEL, Jodi. "Judicial reform in Argentina in the 1900's: How electoral incentives shape institutional change". *Latin American Research Review*. 2004, vol. 39, núm. (3): 56-80.
FINKEL, Jodi. *Judicial reform as political insurance: Argentina, Perú and México*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2008. ISBN-13: 978-0-268-02887-9, ISBN-10: 0-268-02887-7. INCLÁN, Silvia. "Will judicial independence take hold in México? Lessons from the region". *Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 30th-September 3. 2006.

13 NEGRETTO, Gabriel y UNGAR, Mark. "Independencia del poder judicial y Estado de derecho en América Latina; los casos de Argentina y Venezuela". *Política y Gobierno*. 1997, vol.4, núm. (1): 81 - 114. NEGRETTO, Gabriel. "La Reforma Constitucional en México. Apuntes para un debate futuro". *Política y Gobierno*. 2006, vol. 13, núm. (2): 361 - 392. NEGRETTO, Gabriel. "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina". *Journal of Democracy* en Español. 2009, vol.1: 38 - 54.

14 ACKERMAN, John. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. 1ra edición. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. ISBN-10 968-23-2672-9, ISBN-13 978-968-23-2672-1; FIGUEROA, Aimeé. *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación 2009.; MÉLO, Marcus André; PEREIRA, Carlos y FIGUEREIDO, Carlos Mauricio. "Political and institutional checks on corruption. Explaining the performance of Brazilian audit institutions". *Comparative political studies*. 2009: vol. 42, núm. (1217). DOI: 10.1177/0010414009331732

inador el entender al cambio como un proceso de modificación de las reglas que regulan el orden constitucional, de control o judicial, y que plantean que tales modificaciones institucionales se producen cuando los actores políticos estratégicos encuentran incentivos para promover cambios en los diferentes marcos regulatorios.

En las dos últimas décadas, los organismos de fiscalización superior han iniciado procesos de cambio importantes. Países como Chile, Honduras, Panamá, Argentina, Nicaragua y Perú han pasado de estructuras de tipo Tribunal de Cuentas a Contralorías Generales. Asimismo, se observa una importante ola de reformas en las leyes que rigen a estos órganos en la década de los 90: Argentina, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Honduras y Brasil modificaron la principal norma que regula al EFS.

En el **CUADRO 1** se muestran los cambios experimentados en los países de América Latina durante las dos últimas décadas. Si bien es evidente que se han dado cambios en algunas leyes y reglamentaciones consideradas importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas, llama la atención que en la mayoría de los casos no se observan reformas en materia de fiscalización superior, ya que éstas permanecieron sin modificaciones sustanciales por cerca de treinta y cinco años. Más aún, casos como los de Chile, República Dominicana, Colombia y El Salvador tardaron casi 50 años en implementar una reforma en esta materia.

Como se puede observar en el cuadro anterior, es posible identificar que las EFS en América Latina experimentaron un proceso de reforma o cambio en su principal marco legal. Sin embargo, poco se sabe si estas reformas se tradujeron en un verdadero fortalecimiento institucional, si sus nuevas leyes lograron dotar a estas instituciones de mayores herramientas para el ejercicio de sus funciones. Para indagar un poco al respecto, en las siguientes páginas se presentará el caso de la Contraloría General de la República de Costa Rica a partir del cual se busca observar si luego del proceso de reforma se fortaleció o no su principal marco legal.

CUADRO 1. CAMBIOS EN LAS LEYES QUE RIGEN A LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

PAÍS Y NOMBRE DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	LEY VIGENTE	ANTECEDENTE INMEDIATO DE LA LEY
Argentina / Auditoría General de la Nación	Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Ley N°24.156 de 1992	Ley de Contabilidad .Ley N° 23.356 de 1956
Chile - Contraloría General del Estado	Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de 1964 –reformada en 2003-	Ley Orgánica de la Contraloría de 1953
Costa Rica - Contraloría General de la República	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1994. Ley 7428	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1950. Ley 1252
República Dominicana - Cámara de Cuentas	Ley Cámara de Cuentas de la República de 2004. Ley 1004.	Ley Cámara de Cuentas de 1942. Ley 130.
Uruguay - Tribunal de Cuentas	Texto ordenamiento ley de contabilidad y administración financiera Ley 16.736 de 1996 actualizada en 2009	Ley.15.093 de 1987
Colombia - Contraloría General de la República	Ley sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los órganos que lo ejercen. Ley N° 42 de 1993. Parcialmente modificadas por el decreto 272 de 2000.	Ley Organización de la contabilidad oficial y creación de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. Ley N° 42 de 1923.
Bolivia - Contraloría General del Estado	Ley de Administración y Control Gubernamental Ley N° 1178 de 1990.	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Decreto Ley N° 14933 de 1977.
Honduras - Tribunal Superior de Cuentas	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Decreto No 224- 93 de 1993	Ley Orgánica Contraloría General Decreto número 28 de 1956.
El Salvador - Corte de Cuentas de la República	Ley de la Corte de Cuentas de 1995. sufre modificaciones parciales en el 2002	Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de 1939
Guatemala - Contraloría General de Cuentas	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto Número 31-2002	Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Decreto 1.126 de 1956
Panamá - Contraloría General de la República	Ley Reestructuración de la Contraloría General. Decreto No. 57 de 2000. (Sigue vigente la ley de 1984)	Ley Orgánica de la Contraloría General. Ley No. 32 de 1984.
México - Auditoría Superior de la Federación	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978
Nicaragua - Contraloría General de la República	Ley de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del Sistema de Control de la Administración Pública y del Area Propiedad del Pueblo. Ley No. 361 de 2001.	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del Sistema de Control de la Administración Pública y del Area Propiedad del Pueblo. Decreto No. 743 de 1981
Perú - Contraloría General de la República	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control. Ley N° 27785 de 2002.	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de 1971
Ecuador - Contraloría General del Estado	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ley N° 2002-73 de 2002	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) de 1977
Venezuela - Contraloría General de la República	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.017 Ext. del 13 de diciembre de 1995
Brasil - Tribunal de Cuentas	Ley Orgánica del Tribunal de cuentas. Ley N° 8443 de 1992	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión. Ley N°199 de 1967

*No se pudo acceder a información de Paraguay.

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas web oficiales de los distintos organismos de fiscalización en: Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, Colombia, Bolivia, Honduras, El Salvador, Guatemala, Panamá, México, Nicaragua, Perú, Ecuador, Venezuela y Brasil.

ESTUDIANDO EL CAMBIO EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA EFS

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), en la declaración de Lima,¹⁵ establece los principios básicos que debe cumplir idealmente toda EFS. Al respecto se plantea que se le debe garantizar la autonomía, suficientes recursos materiales y humanos para su buen funcionamiento, capacidad para el desarrollo y aplicación profesional de normas y métodos de auditoría, capacitación y desarrollo dirigido, un eficaz intercambio de conocimientos y experiencias y, comunicar el valor y los beneficios de la auditoría pública externa. Debe garantizarse además, la libre realización de la fiscalización sin obstáculos políticos, administrativos, financieros o legales, así como la apertura al escrutinio público de sus resultados. Esto permite garantizar la objetividad de los hallazgos detectados, la credibilidad de las EFS, la transparencia de los procesos y la posibilidad de que dichas observaciones se traduzcan en acciones preventivas y correctivas para la mejora de los gobiernos. Dicho de otro modo, en la medida en que una EFS cuente con estas características y atribuciones, la probabilidad de que se implemente una mejor rendición de cuentas será mayor.

A fin de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, las reformas que realizan los países en estos rubros deberían, cuando menos en teoría, ir encaminadas a alcanzar las características antes mencionadas. La pregunta obligada lleva a plantearnos si efectivamente todas las modificaciones que han experimentado los marcos regulatorios de las EFS han buscado fortalecer el ejercicio del control que están llamadas a ejercer o bien, si éstas han dado como resultado un debilitamiento de las mismas.

Para conocer los avances y/o retrocesos en esta materia en el caso de Costa Rica, se analizan los cambios a partir de tres dimensiones: una legal que observa las capacidades o competencias que el marco legal principal le otorga a la EFS, una funcional-administrativa que observa aspectos referentes sobre cómo se organiza institucionalmente la EFS, los recursos financieros y humanos con los que cuenta la entidad para el desempeño de sus funciones, y una tercera dimensión que observa los vínculos y relaciones que se establecen entre la EFS y los Poderes del

15 INTOSAI. Declaración de Lima. 1977.

Estado. Según estén presentes o ausentes los criterios mencionados en los nuevos diseños se determinará la dirección del cambio, si es hacia un diseño institucional fuerte o débil.

El cambio institucional hacia un diseño fuerte supone mayor reconocimiento de su estatus normativo, mayor autonomía para el desarrollo de sus funciones, mayores facultades para el ejercicio de control y fiscalización, recursos humanos mejor capacitados y recursos financieros suficientes para un adecuado funcionamiento de la institución, y un vínculo con los Poderes del Estado que garantice la independencia de su funcionamiento. Estas características se considera le permitirán a las EFS ejercer una mayor rendición de cuentas y control. Por el contrario, el cambio institucional hacia un diseño débil implica ausencia de reconocimiento de su estatus normativo, poca autonomía para el desarrollo de sus funciones, limitadas facultades para el ejercicio de control, limitados recursos financieros y humanos, y un fuerte vínculo de dependencia con los Poderes del Estado (especialmente con el Poder Ejecutivo), ante esto será menor la rendición de cuentas y control que las EFS pueden ejercer.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE EFS

De manera esquemática, tales dimensiones se pueden resumir tal y como se presentan a continuación.

1. Dimensión Legal

Fundamento constitucional: Se posee esta característica si en la Constitución Política se establecen sus disposiciones con claridad, su naturaleza jurídica, sus principales facultades y atribuciones, y forma de elección del titular.¹⁶ Es preferible que de manera explícita se garantice la autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. La presencia de esta característica se asume que contribuye a la fortaleza institucional de las Entidades de Fiscalización Superior, por el contrario, su ausencia refleja debilidad, en tanto no existe un respaldo constitucional de las facultades y atribuciones de las EFS.

Autonomía: se define en relación con otra institución o ente público; si una EFS es autónoma, se entiende que no es dependiente de los sujetos que fiscaliza, y aun cuando se coordina con el Poder Legislativo, éste no puede tener una injerencia que implique subordinación o mando jerárquico. Esta categoría se encuentra compuesta por cuatro aspectos:

16 FIGUEROA NERI, Aimée. Óp. cit. 2009. p.55.

- *Nombramiento del titular:* Se cumple con este componente si dicho nombramiento se establece con claridad en la ley, se exponen los requisitos y procedimiento para la elección del titular, de preferencia por una mayoría calificada del congreso y sin la intervención del Poder Ejecutivo.¹⁷
- *Gestión interna:* Para cumplir con este componente en la ley debe establecerse la independencia de la EFS para el desempeño de estas actividades, entre las cuales están; el nombramiento del personal, libertad para la organización interna, capacidad para elaborar y aprobar su reglamento interno y elaborar y ejercer su presupuesto independiente –su presupuesto no debe estar sujeto a la aprobación del ejecutivo-.¹⁸
- *Determinación de su universo de trabajo:* Implica que la EFS posee la potestad de elaborar y aprobar su programa anual de trabajo – que no esté sujeto a aprobación de otra institución- y que pueda establecer sus propias metodologías en la revisión de la cuenta pública. Para cumplir con este componente, en la ley debe establecerse la independencia de la EFS para realizar estas funciones.¹⁹
- *Capacidad para determinar daños:* Se cumple con este componente si a la EFS se le otorga la capacidad para determinar daños y perjuicios a la hacienda pública, y puede establecer directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias (inicia juicios y/o aplica multas), así como iniciar los procedimientos correspondientes por

17 Se clasificará en autonomía alta, media y baja según estén presentes los distintos criterios establecidos. En la medida en que este aspecto se encuentra constituido por cinco componentes, si en el análisis de la ley se observan cuatro o más de los componentes se considerará que posee una autonomía alta, si la ley cumple dos o tres se establecerá que posee una autonomía media. La intervención del Poder Ejecutivo en los aspectos del proceso de nombramiento del titular de la EFS se considera afecta de forma importante la autonomía de la entidad, por lo cual se clasificará como autonomía baja si sólo se cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo.

18 Respecto de la categoría relativa a la gestión interna al estar ésta constituida por seis componentes se clasificará en; autonomía alta si en la ley se observan cinco o más de los componentes, autonomía media si la ley cumple con cuatro o tres de los componentes establecidos. La intervención del poder ejecutivo en algunos de los aspectos establecidos se considera afecta de forma importante la autonomía de la entidad, por lo cual se clasificará como autonomía baja si sólo se cumple con dos de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del Poder Ejecutivo.

19 Al estar esta categoría constituida por tres componentes, si en el análisis de la ley se observan los tres componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si cumple con dos de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, se clasificará como autonomía baja si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo.

responsabilidades (denuncia ante la justicia, promueve destituciones).²⁰

Facultades: para un adecuado desempeño de la EFS se le deben designar amplias facultades para el ejercicio de fiscalización. Como mínimo debe contar con las facultades para:

- *Regular operaciones estatales:* comprende las acciones orientadas al control del uso de los fondos públicos, competencias para el control de los ingresos y egresos fiscales su legalidad y rentabilidad, control de contratos públicos y obras públicas. Dentro de estas facultades se incluyen la capacidad para realizar auditorías de gestión, operativas, financieras y controles legales y presupuestales. Además se identifica el tipo de control que ejercería la EFS –previo o ex -post-.²¹
- *Información e investigación:* Se cumple con este componente si la EFS posee la potestad suficiente para el acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información que considere necesaria para realizar su labor de fiscalización. Debe tener la facultad de emprender labores de investigación en instituciones que presuma están incurriendo en actos ilícitos.²²
- *Asesoría:* las EFS deben acompañar y asesorar en todo el ciclo financiero a los poderes públicos. Debe tener la facultad para dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.²³

20 Al estar esta categoría constituida por dos componentes, se clasificará en autonomía alta si la ley cumple con los dos componentes establecidos, autonomía media si cumple con uno de los componentes, y se clasificará como autonomía baja si se encuentran ausentes los componentes establecidos.

21 En la medida en que la facultad para la fiscalización de operaciones estatales está constituida por nueve componentes (control de fondos públicos, control presupuestario, control financiero, control operativo, auditoría de gestión, control legal, control de ingresos, control de egresos, contratos estatales) se considerará que la EFS posee facultades máximas si en el análisis de la ley se observan siete o más de los componentes establecidos, facultades medias si cumple entre seis y cuatro de los componentes y baja si cumple con tres o menos de los criterios.

22 Si en el análisis de las leyes se observan los dos componentes, se considerará que la EFS posee máximas facultades en este aspecto, si cumple con uno de ellos se considerará que posee facultades medias y si se encuentran ausentes ambos componentes, se considerará que posee bajas facultades.

23 La facultad relativa a la asesoría al estar constituida por dos componentes, si en el análisis de las leyes se observan los dos componentes, se considerará que posee máximas facultades, si cumple con uno de ellos se considerará que posee facultades medias y si se encuentran ausentes ambos componentes se considerará que posee bajas facultades

2. Dimensión funcional-administrativa²⁴

Por lo general, con las modificaciones legales que se hacen en los principales marcos regulatorios de las EFS, también deben generarse cambios institucionales en la estructura organizacional, y en los recursos financieros y humanos, esto con el objetivo de que las EFS cuenten con las herramientas funcionales y administrativas que permitan el adecuado desempeño de las nuevas labores que se le confieren.²⁵ Para abordar esta dimensión se hará énfasis a los recursos financieros y humanos de las EFS.

Recursos financieros: Para este análisis se observa el proceso de asignación del presupuesto. Se espera que sea la propia entidad la que estime los recursos que considere necesarios para su funcionamiento y que la intervención del Poder Ejecutivo en este aspecto sea limitada. Así, en la medida en que las EFS cuenten con los recursos financieros necesarios y posea la independencia para la administración de su presupuesto, se considera que se fortalece su función de control.

Se valora como positivo que el proyecto de presupuesto sea elaborado por la propia entidad y que en el proceso de aprobación no intervenga el Poder Ejecutivo. De observarse una intervención por parte del Ejecutivo en el proceso de asignación del presupuesto se considera que la entidad posee recursos financieros limitados para el desempeño de sus funciones.

Recursos humanos: Para el adecuado funcionamiento de las EFS es importante que éstas cuenten con el personal necesario y ampliamente calificado para el desempeño de sus funciones (coherente con la nueva estructura). Así, se valora como positivo el que se establezcan criterios claros para el proceso de reclutamiento y mecanismos de capacitación del personal, aspectos que de estar presentes se considera contribuyen al fortalecimiento de las EFS.

En este sentido se establecerá que una entidad posee un personal capacitado si se incluyen procesos de capacitación y

24 Respecto de este último punto, la teoría organizacional propone un estudio más profundo del tipo de recursos humanos con los que cuenta una organización. Sin embargo, para el estudio que aquí se propone desarrollar, el hacer este tipo de análisis en las Entidades de Fiscalización Superior resulta complicado por lo limitado del acceso a información tan específica. Por lo tanto, se propone abordar estos aspectos a partir de los mecanismos institucionales que se emplean para la capacitación de personal.

25 DAFT, Richard L. *Organization theory and desing*. (7th ed). U.S.A.: South-Western College Publishing, Thomson Learning, 2000.

profesionalización de su personal. Así como contar con títulos universitarios afines para optar por determinados puestos dentro de la EFS.

3. **Dimensión Relación con Poderes del Estado**

Esta categoría hace referencia a los vínculos que se establecen entre la EFS y el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. En principio se espera que las Entidades de Fiscalización Superior sean lo suficientemente independientes para el desempeño de sus funciones y que dependan lo menos posible de los Poderes del Estado, en especial del Poder Ejecutivo.

Vínculos de la EFS con los Poderes del Estado: Esta categoría observa la relación que se establece entre la EFS y el Poder al cual debe reportar sus acciones. Básicamente observa a cuál Poder debe presentar su informe de labores y el tipo de relación que se establece –auxiliar o dependiente -. En este sentido se valora como positivo que sea por medio del Poder Legislativo en que se establezcan dichos vínculos.

Relación de dependencia: Una entidad que avance hacia un diseño institucional fuerte debe limitar principalmente la intervención que el Poder Ejecutivo pueda tener en su funcionamiento y el control de sus actividades no debe estar a su cargo. Debe garantizar que las relaciones que se establezcan con los Poderes del Estado –en particular con el Poder Legislativo- sean transparentes y garanticen el respeto de su criterio técnico. Esta categoría identifica el Poder del Estado que interviene en aspectos centrales de su funcionamiento –designación de titular, aprobación de recursos, programa de trabajo- entre otros.

CUADRO 2. FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL CAMBIO EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE EFS

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	COMPONENTES	INDICADORES	
Legal	Fundamento constitucional	Naturaleza jurídica	En la Constitución se garantiza la autonomía técnica, de gestión y presupuestaria	
	Autonomía	Nombramiento del titular	Claridad en la ley, exposición de requisitos, exposición del procedimiento, mayoría calificada, no intervención del Ejecutivo,	
		Gestión interna	nombra a su personal, se organiza internamente, elabora y aprueba reglamento interno, elabora su presupuesto, ejerce su presupuesto, el Poder Legislativo aprueba su presupuesto.	
		Universo de trabajo	Elabora su programa de trabajo, aprueba su programa de trabajo, establece las metodologías en la revisión.	
		Determinación de daños	Establece directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, inicia procedimientos correspondientes.	
	Facultades facultades	Investigación	Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información. Empeña investigaciones especiales	
		Control de operaciones estatales	Control financiero, control operativo. Auditoría de gestión, control legal, control de ingresos, control de egresos, contratos estatales.	
		Asesoría	Asesora a los poderes públicos. Puede dirigirse a la autoridad competente.	
	Funcional administrativo	Recursos financieros	Proceso de asignación	Por medio del Poder Legislativo y el presupuesto nacional.
		Recursos humanos	Profesionalización del personal	Los cargos directivos deben requerir estudios superiores.
Vínculo con los Poderes del Estado	Relación y vínculos con los Poderes del Estado	Vínculos entre la EFS y Poder Ejecutivo y Legislativo	Debe estar vinculado al Poder Legislativo y ser auxiliar de éste en materia de control del gasto público.	
		Relación de dependencia	Independiente del Poder Ejecutivo.	

Fuente: Elaboración propia, a partir de Figueroa (2009); INTOSAI declaración de Lima (1977); Daft (2000).

Como se observa en el cuadro anterior, para medir el grado de fortaleza/debilidad de los diseños institucionales en materia de fiscalización en sus tres dimensiones, existen diversos componentes que permiten identificar las cualidades/atributos de cada entidad fiscalizadora. Dicho de otro modo, el grado de fortaleza de una EFS puede ser evaluado mediante la ausencia/presencia de cada componente contenido en su marco legal.

A fin de conocer los avances y retrocesos generados durante los últimos años en el caso de Costa Rica, en la siguiente sección se abordan los cambios institucionales realizados en materia de fiscalización comparando la ley N°1252 de 1950 con la que se encuentra vigente actualmente ley N°7428 que fue emitida en 1994, ello con el fin de dar cuenta sobre si tales modificaciones fortalecieron o debilitaron el diseño de la EFS en nuestro país.

ANÁLISIS DE DISEÑO INSTICIONAL. EL CASO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En términos generales, la EFS Costarricense cuenta con dos grandes leyes: la emitida en 1950 y la de 1994, misma que es la que se mantiene vigente hasta nuestros días. Si bien puede parecer que no han existido muchas modificaciones en este rubro, el impacto que estos tuvieron en términos de diseño y fortaleza institucional de la Contraloría General de la República (CGR) pueden considerarse en buena medida importantes. En el **CUADRO 3** se muestra la síntesis de los cambios que experimentó el diseño de la ley Orgánica de la Contraloría según los criterios de análisis planteados.

CUADRO 3. CAMBIOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS EFS EN COSTA RICA

PERIODO DE VIGENCIA			1950	1994
NOMBRE DE LA ENTIDAD			CONTRALORÍA GENERAL	CONTRALORÍA GENERAL
DIMENSIÓN	CATEGORÍA	COMPONENTE		
Legal	Fundamento Constitucional	Naturaleza jurídica	Presente	Presente
	Autonomía	Elección del titular	Alta	Alta
		Gestión interna	Alta	Alta
		Universo de trabajo	Baja	Alta
		Determinación de daños	Media	Alta
	Facultades	Fiscalizar operaciones estatales	Medias control ex -post)	Máximas (control ex -post) Auditorías internas
		Investigación	Medias	Máximas
Asesoría		Máximas	Máximas	
Funcional-administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación	Por medio de la Asamblea Legislativa	Estado por medio del presupuesto nacional
	Recursos Humanos	Profesionalización y reclutamiento	Los Contralores poseían título universitario.	Personal Calificado. Centro de capacitación y consejo consultivo
Relación y vínculo con los Poderes del Estado	Relación y vínculos con los Poderes del Estado	Vínculos entre la EFS y Poder Ejecutivo y Legislativo	Legislativo	Legislativo. La CGR es el Órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores.
		Relación de dependencia	Legislativo	Legislativo

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la CGR. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°1252 de 1950, Ley de Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428.

1. Dimensión legal

A) *Fundamento constitucional*

Uno de los aspectos que permiten legitimar las funciones y atribuciones de las EFS es que las principales tareas que le corresponde desempeñar estén contenidas en la Constitución Política. En el caso costarricense se destaca que desde 1949 se estableció en la Constitución Política la naturaleza jurídica y las principales atribuciones de la CGR en los artículos 183 y 184. Si bien respecto a 1950, la ley de 1994 no presenta cambios en este aspecto el hecho de que la CGR posea fundamento constitucional desde 1949 sugiere un fortalecimiento y legitimidad de las facultades que se le otorgan en otras leyes.

B) *Autonomía*

B.1. *Elección del Titular*

Un área que se considera fundamental en la autonomía de todo ente de control, es la independencia en el nombramiento de los titulares de la entidad.

En relación a esta categoría, no se presentaron cambios sustanciales entre la ley de 1950 y 1994, ya que en la Constitución de 1949 se incluyó el proceso de elección de los titulares. Al respecto, se establece que la unidad jerárquica de la CGR recae en el Contralor General y Sub-Contralor General (jefe y sub-jefe de la institución respectivamente).²⁶ El Sub-Contralor se encuentra subordinado del Contralor y lo reemplaza en sus ausencias temporales; además de colaborar de manera inmediata en la planificación, organización, dirección y control de las instituciones, así como en la formulación de políticas.

Ambos funcionarios son nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, por un periodo de ocho años y pueden ser reelectos indefinidamente. Además, gozan de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes (art.3, 38: ley 1950. art. 10, 13 y 16: ley 1994). Asimismo, el Contralor y Sub-contralor

26 No pueden ser nombrados contralor o sub-contralor quienes fueran; conyugue del contralor o sub-contralor, parientes entre sí en la línea directo o en la colateral hasta el cuarto grado inclusive o con vínculo civil por afinidad hasta el cuarto grado, inclusive. Parientes del Presidente de la República, Vicepresidentes de la República, Ministros/as, Presidentes ejecutivos de instituciones autónomas, Procurador General y Procurador General adjunto, auditor general de entidades financieras, proveedor y tesorero nacionales, hasta el cuarto grado, inclusive, o con vínculo civil por afinidad hasta el mismo grado. La violación de estos impedimentos causara nulidad absoluta del nombramiento. Se le prohíbe participar en cualquier actividad político electoral con las salvedades de la ley.

pueden ser removidos por la Asamblea Legislativa, mediante una votación no menor a las dos terceras partes del total de sus miembros, previa comprobación de ineptitud o proceder incorrectos (art 183 Constitución Política).

En términos generales, la CGR desde 1950 mantiene una importante autonomía respecto de la designación de sus titulares, en tanto el procedimiento para su nombramiento recae en el Poder Legislativo y se establece un proceso claro para su destitución. En relación con el grado de cumplimiento de los criterios establecidos, ambos diseños se clasificaron con una autonomía alta al estar presentes los cinco criterios que la componen (ver **CUADRO 4**)

CUADRO 4. CLASIFICACIÓN DE ELECCIÓN DEL TITULAR

COMPONENTE	CGR 1950	CGR 1994
Claridad en la ley.	x	x
Exposición de requisitos.	x	x
Exposición del procedimiento.	x	x
Mayoría calificada.	x	x
No intervención del Ejecutivo.	x	x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

B.2. *Gestión interna*

Referente a la capacidad de gestión interna, se dijo que el titular debe poseer la capacidad para el nombramiento de su personal, libertad para la organización interna, elaborar su reglamento interno y ejercer su presupuesto de forma independiente. Para cumplir con esta disposición, en la ley debe establecerse la independencia de la EFS para el desempeño de estas actividades.

Al respecto, la ley de 1950 establecía que le corresponde a la CGR preparar el proyecto de reglamento de su ley orgánica que sirve de base al que promulga el Poder Ejecutivo y podía dictar los reglamentos internos que estimara convenientes. Además, era de su exclusiva competencia la organización de sus oficinas,

el nombramiento y remoción de su personal (art.14, art. 27). En cuanto a su autonomía presupuestaria se establecía que era obligación del Contralor remitir oportunamente al directorio de la Asamblea Legislativa el proyecto de presupuesto anual de la Contraloría para que se incluyera como parte del presupuesto del Poder Legislativo (art. 15). Estas disposiciones se mantuvieron en la ley de 1994, ya que se le otorga a la CGR la potestad exclusiva de dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en las materias de su competencia constitucional y legal (art.23).

En relación al presupuesto de la CGR, y a diferencia de la ley de 1950, en 1994 se establece que el Estado, por medio del presupuesto nacional, le asigna a la CGR los recursos necesarios para el financiamiento de su presupuesto anual. El proyecto de presupuesto se remite al Poder Ejecutivo en el mes de mayo para que se incluya en el presupuesto nacional. No obstante, la CGR ejerce su presupuesto con plena autonomía respecto de los trámites y procedimientos establecidos para el Gobierno en materia de ejecución presupuestaria y manejo de fondos. Se faculta a la CGR para establecer los procedimientos que juzgue pertinentes para la administración, el registro y control de los fondos transferidos a ella (art.50, 51, 53). En términos generales, es posible establecer que a la CGR en ambas leyes se le otorga una alta autonomía para organizarse internamente y ejercer su presupuesto con independencia, en tanto en ambas leyes se cumplen con los seis criterios establecidos para esta categoría (ver **CUADRO 5**).

CUADRO 5. CLASIFICACIÓN DE GESTIÓN INTERNA

COMPONENTE	CGR 1950	CGR 1994
	ALTA	ALTA
Nombra a su personal	x	x
Se organiza internamente	x	x
Elabora y aprueba reglamento interno	x	x
Elabora su presupuesto	x	x
Ejerce su presupuesto	x	x
El legislativo aprueba el presupuesto	x	x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

B.3. Universo de trabajo

Una de las características que refleja un diseño fuerte en este rubro, es que las Entidades de Fiscalización Superior deben tener independencia para elaborar y aprobar sus programas de trabajo y establecer las metodologías de revisión de la cuenta pública.

Al respecto, la CGR de 1950 tenía la potestad para emplear todos los procedimientos lícitos que estimará convenientes para establecer la forma y contenido de los reportes financieros, actos de inspección e investigación (art. 8 inc. c). Esta disposición si bien se mantiene en la ley de 1994, adquiere más fortaleza, ya que se establece que para el ejercicio de sus potestades, la CGR goza de absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder, ente u órgano político, siendo sus decisiones sometidas únicamente a la Constitución Política o convenios internacionales y a la ley (art.2). Adicionalmente, se coloca a la CGR como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superior,²⁷ y las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dictara, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio prevaleciendo sobre cualquier otra disposición de los sujetos pasivos²⁸ que se le opusieran. Además, la CGR puede dictar las instrucciones y

²⁷ El ordenamiento de control y fiscalización superiores de la hacienda pública comprende el conjunto de normas, que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de esa fiscalización o necesarios para éste. Este ordenamiento comprende también las normas que regulan la fiscalización sobre entes y órganos extranjeros y fondos y actividades privadas, a los que se refiere esta ley, como su norma fundamental, dentro del marco constitucional (art.10).

²⁸ Se entenderá por sujetos pasivos los que están sometidos a la fiscalización de la CGR. Art 4.

órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, y determinar entre los entes, órganos o personas a su control, los cuales deben colaborar de manera obligada.

Por otra parte, puede dictar los planes y programas para su función fiscalizadora, así como las políticas, los manuales técnicos y las directrices que deben observar los sujetos pasivos en el cumplimiento del control interno (art.24).

Si bien la ley de 1950 le otorgaba a la CGR autonomía en la determinación de su universo de trabajo, la nueva disposición fortalece esta capacidad para dictar normas y programas para el ejercicio de control y fiscalización, dado que sus normas y directrices son de carácter obligatorio. También, al colocarla como el órgano rector del sistema de control y fiscalización, la entidad se pone por encima de cualquier otra instancia en términos de normas y disposiciones establecidos sobre los entes sujetos a su control, lo cual en buena medida fortalece la autonomía otorgada a la CGR en la ley de 1950. En este sentido, es posible identificar que la CGR de 1994 avanza de una baja a una alta autonomía, ya que en el diseño de la CGR de 1994 se logra cumplir con dos criterios que no estaban cubiertos en el diseño anterior (ver **CUADRO 6**).

CUADRO 6. CLASIFICACIÓN DE UNIVERSO DE TRABAJO

COMPONENTE	CGR 1950	CGR 1994
	BAJA	ALTA
Elabora su programa de trabajo		x
Aprueba su programa de trabajo		x
Establece las metodologías en la revisión	x	x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

B.4. *Determinación de daños*

Otra característica importante tiene que ver con la capacidad e independencia para determinar daños y emprender acciones en caso de encontrar que una entidad o persona incurriera en daños a la hacienda pública. Al respecto, la ley de 1950 establecía que la Contraloría General de la República podía solicitar la separación o destitución de funcionarios que incurrieran en desfalcos o irregularidades graves y ponerlos a disposición de tribunales comunes directamente o por medio de la Procuraduría General de la República (art.4. inc. i, art. 21). En la ley de 1994 se añade la capacidad para que los criterios y/o recomendaciones que emitiera la CGR en el ámbito de su competencia fueran vinculantes para los sujetos sometidos a su fiscalización y control. Con ello, la CGR adquiere la capacidad de suspender o revocar la concesión a los sujetos privados que operaran o administran fondos de la hacienda pública, así como sancionar a quienes incurran en actos ilícitos (art. 7). Al mismo tiempo, como órgano rector del sistema de fiscalización y según su criterio vinculante, posee la facultad de suspensión temporal de servidores, o su traslado a otro cargo. Así, si en el ejercicio de sus potestades determina que un servidor cometió infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización o provocó una lesión a la hacienda pública, la entidad puede recomendar al órgano o autoridad administrativa competente, la aplicación de sanciones. La entidad debe cumplir, dentro del plazo que le establece la CGR, la recomendación impartida por ésta. En caso de incumplimiento se fija por una sola vez, un nuevo plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, la falta se considera como grave dando lugar a la suspensión o destitución del funcionario infractor. Se establece que la expiración del plazo fijado por la CGR para que un sujeto pasivo imponga la sanción ordenada, no prescribe, por sí, la responsabilidad del servidor ni caduca el derecho del sujeto pasivo a imponer dicha sanción (art. 67, 68, 69). De esta manera, se le faculta a la CGR a dictar las resoluciones correspondientes cuando se presenten daños a los fondos públicos provenientes de una irregularidad flagrante.

Aunque ambos diseños, el de 1950 y 1994, establecen los mecanismos necesarios para que la CGR imponga o recomiende algún tipo de sanción ante la existencia de irregularidades, una diferencia importante entre ambas leyes es el carácter vinculante que se le da a las recomendaciones u observaciones que éste realice en materia de su competencia en la ley de 1994. Esto en buena medida, le otorga una mayor fortaleza a su función de

control, pues obliga a los entes sujetos a su control a cumplir con sus recomendaciones.

Otro punto importante, se refiere a que adicionalmente a las sanciones que impone, se deben cumplir en los plazos que la propia CGR fije sin prescripción, con ello, es posible garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas. Como se observa en el **CUADRO 7** el diseño de la CGR de 1994 logró cumplir ambos criterios, situación que no se presentaba en el diseño de 1950.

CUADRO 7. CLASIFICACIÓN DE UNIVERSO DE TRABAJO

COMPONENTE	CGR 1950 MEDIA	CGR 1994 ALTA
Establece indemnizaciones y sanciones pecuniarias		x
Inicia procedimientos correspondientes	x	x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

C) Facultades

C.1. Fiscalización de operaciones

En relación con las facultades, la ley de 1950 establecía que la CGR ejercía sus funciones respecto de toda dependencia, institución, corporación, oficina, funcionario o empleado que manejara fondos públicos, nacionales, municipales o de instituciones autónomas. Entre sus principales funciones se encontraba: vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relativas a las finanzas públicas concernientes al presupuesto y tesoro de la nación, la facultad para fiscalizar la ejecución y liquidación del presupuesto de la República; el ejercicio control previo de los egresos fiscales, así como el control jurídico- contable, financiero y económico de los gastos públicos. Debía llevar el registro de todas las leyes, decretos y acuerdos emitidos por los supremos poderes y de los contratos celebrados por éstos que originaran créditos a favor o cargos en contra del Estado, y fiscalizar el cumplimiento de los mismos.

Aunado a estas facultades, en la ley de 1994 se estable como

competencia²⁹ de la CGR fiscalizar a todos los entes y órganos que integran la hacienda pública. Se le otorgan facultades para el control de legalidad, contable y técnico de las actividades privadas que emplearan recursos públicos. Dentro del ámbito de su competencia se le otorga la potestad de control de eficacia con lo cual se garantiza la legalidad y eficacia de controles internos y del manejo de los fondos públicos (art 17).

Desde la ley de 1950, la CGR posee la facultad para aprobar o improbar, total o parcialmente, los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas. A esta disposición en la ley de 1994 se le suma la facultad para fiscalizar el presupuesto del resto de la administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas (art. 18). Al mismo tiempo, se faculta a la CGR para fiscalizar que los presupuestos fueran formulados y presentados de conformidad con las disposiciones legales y técnicas, y fiscaliza su ejecución y liquidación. De esta forma, la CGR determina los requisitos, procedimientos y condiciones que rigen para efectuar modificaciones a los presupuestos que le corresponde aprobar (art. 19).

Otra de las facultades ya establecidas en la ley de 1950, y que se fortalecieron en la nueva ley, fue en cuanto a su capacidad para ejercer el control sobre los contratos del Estado. Mientras que en la ley de 1950 la CGR estaba facultada para llevar el registro de los contratos celebrados por el Estado, en 1994 se le da la facultad para aprobar los contratos que celebre el Estado y los que por ley especial deban cumplir con este requisito. Por otra parte, se fortalece la facultad ya conferida a la CGR en la ley 1950 para ejercer el control sobre los gastos del Estado; en la nueva ley, además de ejercer el control sobre los gastos del Estado, se le suma la facultad de ejercer el control sobre los ingresos del mismo. Expresamente, la nueva ley establece que la CGR debe mantener estudios permanentes sobre los ingresos corrientes y debe informar a la Asamblea Legislativa sobre la efectividad fiscal de los ingresos corrientes de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

29 La CGR ejercerá sus competencias sobre: los entes públicos no estatales de cualquier tipo, los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicas que indica esta ley. Los entes o órganos extranjeros integrados por entes u órganos públicos costarricenses, las participaciones minoritarias del Estado o de otros entes u órganos públicos, en sociedades mercantiles, nacionales o extranjeros, en entidades de naturaleza bancaria o financiera la competencia facultativa de la CGR se ejercerá según un control posterior para verificar el cumplimiento de su propia normativa (art. 4).

En la ley de 1994 se le otorga a la CGR la facultad para realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial en los sujetos pasivos. Esta puede fiscalizar si los responsables dentro de la administración activa, encargados de la determinación, gestión de cobro, percepción, custodia y depósito de las rentas y de otros fondos públicos, cumplen a cabalidad con sus funciones (art. 20, 21, 25). Además, posee competencias sobre las auditorías internas, fiscaliza que la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional, cumplan adecuadamente con sus funciones (art. 26, art 61). Las auditorías internas de las instituciones sujetas a su control ejercen sus funciones con independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y demás órganos de la administración activa. No obstante, pese a que se establece que el auditor y sub-auditor internos dependen orgánicamente del jerarca de cada entidad, éstos son inamovibles y sólo pueden ser suspendidos o destituidos de su cargo por justa causa y por decisión emanada del jerarca respectivo, previa formación de expediente, así como de un dictamen previo favorable de la CGR³⁰ (art.15). Finalmente y en este rubro, se establece que la Auditoría General de Entidades Financieras estaría sometida a la fiscalización de la CGR y las decisiones de ésta prevalecen sobre las de la Auditoría General (art.14).

Dentro del ámbito de su competencia, la CGR puede declarar la nulidad absoluta en los actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos (art. 28), dirimir, agotando la vía administrativa, los conflictos financieros surgidos entre los sujetos pasivos e intervenir en lo concerniente a la contratación administrativa. Autoriza la apertura de los libros de contabilidad y actas que legal o reglamentariamente deben llevar los sujetos pasivos que no cuenten con una auditoría interna. Además de estas facultades, en el artículo 37, se establece que la CGR puede realizar todas aquellas funciones que le asigne la Constitución Política, las leyes o que sean propias de su función básica de control y fiscalización de la hacienda pública o concuerden con esta. Cabe destacar que el tipo de control que ejerce la CGR es de tipo posterior en ambas leyes.

En relación con el cumplimiento de los distintos criterios establecidos para esta categoría, el diseño de la CGR de 1994 logró cumplir con dos criterios que en el anterior diseño se encon-

30 Los artículos 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66 fueron derogados por el artículo 46 de la ley N° 8292 del 31 de julio de 2002, Ley de Control Interno. De las auditorías internas: el artículo 60, menciona que cada ministerio, ente público u órgano desconcentrado tendrá una auditoría interna.

traban ausentes –control de ingresos y control operativo-, esto permite clasificar a la CGR de 1994 con facultades máximas para la fiscalización de operaciones estatales (ver el **CUADRO 8**).

CUADRO 8. CLASIFICACIÓN DE FISCALIZACIÓN DE OPERACIONES

COMPONENTE	CGR 1950 MEDIAS	CGR 1994 MÁXIMAS
Control de fondos públicos	x	x
Control presupuestario	x	x
Control financiero	x	x
Control operativo		x
Auditoría de gestión		
Control legal	x	x
Control de ingresos		x
Control de egresos	x	x
Contratos estatales	x	x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

C.2. Investigación

Respecto de esta facultad, tanto la ley de 1950 como la de 1994 establecen que la CGR tiene la facultad para solicitar en la forma, momento y plazos que estime conveniente, los informes, datos, declaraciones y documentos públicos que requirieran para el cumplimiento de sus funciones; acceso irrestricto a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, instrumento o cuenta de declaración de los entes sujetos a su control (art. 6. inc. f, g ley de 1950. art.13 ley de 1994). Con ello, se posibilita a la CGR acceder a la información que ella requiera para ejercer sus funciones, lo cual fortalece sus capacidades de control y fiscalización.

Además de éstas disposiciones, en la ley de 1994 se especifica que la CGR puede determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control cuáles deben darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad dentro de los cuales se debe realizar (art 12). Se le otorga la facultad para instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de un sujeto pasivo o de cualquier intere-

sado. La CGR debe instruir sumarios o realizar investigaciones especiales, y evaluar las consultas que le dirijan los órganos parlamentarios o cuando lo soliciten conjuntamente al menos cinco diputados (art. 22).

En relación a esta facultad si bien se mantiene la capacidad de la CGR para exigir la información y documentos relacionados a la materia de su competencia, en la nueva ley se establece expresamente que la CGR tiene la facultad para iniciar investigaciones especiales, facultad que no posee en la antigua ley. En este sentido, es posible establecer que la nueva ley amplió la facultad de investigación de la CGR, y se pasó de un tipo de facultad media a una máxima para ejercer sus funciones de investigación (ver **CUADRO 9**).

CUADRO 9. CLASIFICACIÓN DE INVESTIGACIÓN

COMPONENTE	CGR 1950 MEDIAS	CGR 1994 MÁXIMAS
Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información	x	x
Emprende investigaciones especiales		x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

C.3. Asesoría

En cuanto a la facultad de asesoría, ambas leyes le confieren la facultad a la CGR para resolver las consultas que le dirijan los órganos parlamentarios o cuando lo soliciten al menos cinco diputados; la CGR asesora a los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa y les presta el personal y la colaboración técnica que éstos requirieran para el ejercicio de sus competencias constitucionales (art. 29, 31). Respecto de esta facultad no se presenta mayor diferencia entre el diseño que planteaba la ley de 1950 y 1994, ya que ambos diseños le otorgaban al ente de control máximas facultades para asesorar y dirigirse a los Poderes del Estado en la materia de su competencia (ver **CUADRO 10**).

CUADRO 10. CLASIFICACIÓN DE ASESORÍA

COMPONENTE	CGR 1950 MÁXIMAS	CGR 1994 MÁXIMAS
Asesora a los poderes públicos	x	x
Puede dirigirse a la autoridad competente.	x	x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

2. Dimensión funcional administrativa*A) Recursos financieros*

Uno de los aspectos que dentro de todo proceso de cambio institucional es importante tomar en cuenta, es el cambio en la capacidad administrativa de los entes de control. En este sentido, no basta con que se modifiquen los marcos legales y se le otorguen mayores capacidades si éstos no vienen acompañados de mayores recursos humanos y financieros que hagan posible cumplir con las nuevas funciones otorgadas.

Respecto de esta categoría, la ley de 1950 establecía que el Contralor General debía remitir el proyecto de presupuesto anual de la Contraloría para ser incluido dentro del presupuesto correspondiente a la Asamblea Legislativa sin tener que someterse a consideración o aprobación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Lo anterior sugiere que, por lo menos, en cuanto al proceso de asignación del presupuesto, la CGR contaba con una importante autonomía financiera.

Por su parte, en la ley de 1994 se establece que la CGR puede ejecutar su presupuesto con plena autonomía respecto de los trámites y procedimientos establecidos para el gobierno en materia de ejecución presupuestaria y manejo de fondos públicos (art 52). Ésta queda facultada para establecer los procedimientos que juzgue pertinentes para la administración, registro y control de fondos transferidos a ella, de conformidad con la ley (art 53).

Asimismo, en cuanto a la asignación del presupuesto, se establece que el Estado, por medio del presupuesto anual, asigna los recursos que se determinaran necesarios para el financiamiento del presupuesto anual de la CGR (art. 50). El proyecto de presupuesto anual se remite en el mes de mayo al Poder Ejecutivo para que sea incluido en el presupuesto nacional, a efectos de que se realizaran los trámites establecidos por ley (art 51).

Esta nueva disposición modificó el proceso de asignación del presupuesto de la CGR establecido en la ley de 1950, en tanto ya no se incluye éste en el presupuesto de la Asamblea Legislativa, sino que pasa a formar parte del presupuesto nacional. Las diferencias en este aspecto, pueden sintetizarse tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 11. COMPARACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS, 1950 Y 1994

Categoría	1950	1994
Por medio del Poder Legislativo	x	
Por medio del presupuesto nacional		x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

B) Recursos humanos

Uno de los aspectos en los que se mostró una importante diferencia entre ambas leyes fue respecto de la capacitación del personal. Mientras que en la ley de 1950 no se especificaba que los funcionarios y jefes debían poseer algún título universitario ni carrera afín a la administración del Estado, en la ley de 1994 establece que para la capacitación de su personal, la CGR cuenta con un Centro de Capacitación, el cual sirve para el entrenamiento de los propios funcionarios y otros servidores de los sujetos pasivos en las materias de su competencia (art. 57). Además, se establece que la CGR posee un consejo consultivo integrado por funcionarios de alto nivel de la misma institución, los cuales asesoran al Contralor y al Sub-contralor respecto de sus políticas (art. 44).

A pesar de que no es posible saber si además de implementar los mecanismos para mejorar la profesionalización del personal de la CGR aumentó en el número de funcionarios que laboran en la entidad, es posible establecer que al menos el personal de la CGR a partir de 1994 debía contar con una mayor capacitación.

CUADRO 12. COMPARACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, 1950 Y 1994

CATEGORÍA	1950	1994
Los titulares debían poseer título universitario	x	x
Centro de Capacitación y Consejo consultivo		x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

3. Dimensión relación con los Poderes del Estado

A) Vínculo con los Poderes del Estado

En cuanto a esta categoría, en ambas leyes los principales vínculos que se establecen entre la CGR y los Poderes del Estado se realizaban por medio de la Asamblea Legislativa. Este Poder era el encargado de nombrar a los titulares de la entidad y, el Contralor General de la República y el Sub-contralor responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones (Art. 4, inc. e). En la ley de 1950 se establecía a la Asamblea Legislativa como el canal de comunicación para atender y resolver los conflictos sobre los casos en los que la CGR no aprobara algún presupuesto. Igualmente, debía dar cuenta a la Asamblea Legislativa cuando habiendo llamado la atención de un acto de irregularidad (al jefe del poder o ministerios correspondiente), éste continuara repitiéndose.

En la ley de 1994 se sigue manteniendo el vínculo establecido con la Asamblea Legislativa. Sin embargo, se ampliaron los aspectos en los cuales la CGR debe colaborar o informar los asuntos relativos a su función. La nueva ley establece que la CGR debe presentar a la Asamblea Legislativa trimestralmente un informe de la ejecución de su presupuesto. Además, establece que la CGR rinde a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados y diputadas, los informes que éstos le soliciten. Así, en términos generales se puede decir que si bien la CGR conserva un importante vínculo con la Asamblea Legislativa, esto no lesiona su autonomía para el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, en la ley de 1994 se coloca a la Contraloría General de la República como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores. Esta disposición permite que el conjunto de normas que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de la fiscalización

estuvieran reguladas por la CGR, lo cual ubica a la CGR por encima de cualquier otra instancia o entidad estatal en materia de control. En el siguiente cuadro se exponen las principales disposiciones que ambas leyes establecen respecto del vínculo con los Poderes del Estado.

CUADRO 13. COMPARACIÓN VÍNCULO CON LOS PODERES DEL ESTADO, 1950 Y 1990

CATEGORÍA	1950	1994
Designación del titular por medio de la Asamblea Legislativa	x	x
El contralor y sub-contralor responden por sus acciones ante la asamblea legislativa.	x	x
Órgano rector del sistema de control y fiscalización		x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

B) Relación de dependencia

Desde 1950 se estableció el tipo de relación que la CGR tendría con el Poder Legislativo. Al respecto, en ambas leyes se coloca a la CGR una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública. Sin embargo, en la ley de 1994 cambia un poco su redacción y se le adiciona la frase "órgano constitucional fundamental del Estado", auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley.³¹ Sin embargo, el cambio es mucho más que semántico, en tanto que colocaba a la CGR por encima de cualquier otro órgano de fiscalización.

Por otra parte, dentro de las nuevas obligaciones de la CGR están entregar una memoria explicativa de sus labores (resultado económico-financiero del año fiscal, explicación del déficit fiscal o superávit, detalle de los gastos aprobados, remediaciones y sugerencias para mejorar la eficacia y eficiencias en el manejo de la hacienda). El Contralor General debe presentar a la Asamblea Legislativa un informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, en la cual se incluye una exposición de opiniones y sugerencias que considera necesarias para un uso eficiente de los fondos públicos, el cual debe

³¹ El ordenamiento de control y fiscalización superiores de la hacienda pública, comprende el conjunto de normas que regula la competencia, estructura, actividad, relaciones, procedimientos, las responsabilidades y sanciones derivadas de esa fiscalización o necesarios para ésta. Este ordenamiento comprende también las normas que regula la fiscalización sobre entes y órganos extranjeros y fondos y actividades privadas a los que se refiere esta ley, como su norma fundamental, dentro del marco constitucional. (art. 10)

ser enviado a los diputados el 1 de mayo de cada año.³²

En términos generales en ambos diseños se siguió manteniendo a la Asamblea Legislativa como el órgano ante el cual la CGR debía responder por sus acciones. En el siguiente cuadro se exponen las disposiciones que ambas leyes establecían al respecto.

CUADRO 14. COMPARACIÓN RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 1950 Y 1994

CATEGORÍA	1950	1994
Presenta ante la Asamblea Legislativa su memoria anual	x	x
Institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control de la hacienda pública	x	
órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización		x

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

AVANCES EN NUEVO PROYECTO DE LEY DE 1994

Luego de analizados cada uno de los rubros establecidos para este análisis, es posible identificar un avance hacia un diseño institucional más fuerte en la ley aprobada en 1994. Uno de los principales cambios que vinieron a contribuir al fortalecimiento de la CGR fue en relación la determinación de daños. Si bien, desde 1950 se le otorgó la capacidad para que pudiera solicitar la separación o remoción de funcionarios que incurrieran en irregularidades, su pronunciamiento quedaba en una recomendación. Caso contrario, en la ley de 1994, se le da carácter vinculante a todas sus recomendaciones, lo cual fortalece la capacidad de la CGR para hacer valer sus observaciones y recomendaciones. Con esta nueva disposición se hizo obligatorio para todos los entes sujetos al control de la CGR el acatamiento de sus observaciones, así como la aplicación de sanciones para quienes incumplieran con sus recomendaciones.

Otro de los aspectos que marcaron una diferencia respecto del

³² Actualmente, la CGR también debe presentar antes la comisión para el control de ingresos y gasto público de la Asamblea Legislativa, informes periódicos de la gestión presupuestaria del sector público y de las auditorías y denuncias que tenga recursos públicos que se estén administrando (art. 126. Ley de administración financiera de la república y presupuestos públicos del 2001).

diseño de 1950, fue el lugar en el que se coloca a la CGR dentro del sistema de control, el cual le otorga una gran autonomía para el ejercicio de sus funciones. En la ley de 1994 se establece a la Contraloría General de la República como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización, sin duda revistiéndola de una mayor autoridad frente a las instituciones sujetas a su control. Finalmente, se le otorgaron mayores facultades a la CGR para ejercer sus funciones de control, especialmente se destaca la capacidad que se le otorga a la CGR para intervenir en ciertos ámbitos de las auditorías internas. Se faculta a la CGR para fiscalizar que las auditorías internas de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional cumplieran con sus funciones. Además, se le dan mayores competencias para el control de los gastos e ingresos del Estado y realizar auditorías operativas, financieras y de carácter especial en los sujetos pasivos.

En síntesis, la ley de la Contraloría General de la República y su función de control, especialmente en cuanto a la posición que ocupa dentro del sistema de control y fiscalización costarricense, le concede un mayor peso a sus disposiciones, al otorgarle un carácter vinculante a las recomendaciones que ésta realiza.

Ahora, si bien es evidente que la reforma de 1994 procuró aumentar las herramientas legales para que la CGR pudiera ejercer una mejor labor de control y exigir una mayor rendición de cuentas, queda aún por averiguar si este tipo de reformas son suficientes para mejorar la capacidad de acción de esta institución; si estas nuevas herramientas se han traducido en mejores prácticas en el ejercicio de control y fiscalización, e incluso, si es posible observar una disminución de actos de corrupción o mejoras en la capacidad de gestión de la CGR.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, John. *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: lecciones internacionales y Reformas futuras*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 9. México, D.F: Auditoría Superior de la Federación, 2006. ISBN-968-5500-09-6

ACKERMAN, John. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. 1ra edición. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. ISBN-10 968-23-2672-9, ISBN-13 978-968-23-2672-1

ACOSTA, Adrián. "Cambio institucional". En: *Léxico de la políti-*

ca. BACA OLAMENDI, Laura (compilación y edición). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000.

CASAR, María; MARVAN, Ignacio y PUENTE Khemvirg. "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo". En MERINO, Mauricio. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y CEJUDO, Guillermo. La estructura de la Rendición de Cuentas. México, D.F: IIJ-UNAM-CIDE, 2010.

DAFT, Richard L. *Organization theory and desing*. (7th ed). U.S.A.: South-Western College Publishing, Thomson Learning, 2000.

FIGUEROA NERI, Aimeé. *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2009.

FINKEL, Jodi. "Judicial Reform as insurance policy: Mexico in the 1990's". *Latin America Politics and Society*. 2005, vol. 47, núm. (1): 87-113.

FINKEL, Jodi. *Judicial reform as political insurance: Argentina, Perú and México*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2008. ISBN-13: 978-0-268-02887-9, ISBN-10: 0-268-02887-7.

FINKEL, Jodi. "Judicial reform in Argentina in the 1900's: How electoral incentives shape institutional change". *Latin American Research Review*. 2004, vol. 39, núm. (3): 56-80.

HAMMERGREN, Linn. "Usos de la Investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países". *América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales. Reformas judiciales: una perspectiva comparada*. 2005, vol. 39, abril: 15 - 45. ISSN: 1130-2887

INCLÁN, Silvia. "Will judicial independence take hold in México? Lessons from the region". *Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 30th-September 3. 2006.

LEVI, Margarita. "A logic of institutional change". En Shawer Cook y M. Levi (coords.) *The limits of rationality*. Chicago: The University of Chicago press, 1992. ISBN-10: 0226742393, ISBN-13: 978-0226742397

MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. 1ra edición. New York: Oxford University Press, 2003. ISBN 0-19-925637-3, ISBN 0-19-925638-1.

MÉLO, Marcus André; PEREIRA, Carlos y FIGUEREIDO, Carlos Mauricio. "Political and institutional checks on corruption. Explaining the performance of Brazilian audit institutions". *Comparative political studies*. 2009: vol. 42, núm. (1217). DOI: 10.1177/0010414009331732

NEGRETTO, Gabriel y UNGAR, Mark. "Independencia del Poder Judi-

cial y Estado de derecho en América Latina; los casos de Argentina y Venezuela". *Política y Gobierno*. 1997, vol.4, núm. (1): 81 - 114

NEGRETTO, Gabriel. "La Reforma Constitucional en México. Apuntes para un debate futuro". *Política y Gobierno*. 2006, vol. 13, núm. (2): 361 - 392.

NEGRETTO, Gabriel. "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina". *Journal of Democracy* en Español. 2009, vol.1: 38 - 54.

NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. ISBN 0-52-39416-3, ISBN 0-521-39734-0.

O'DONELL, Guillermo. "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista de Reflexión y análisis político*. 2001: núm. (7): 11 - 34 .

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002. ISBN 9879164628, 9789879164624

POWELL, Walter y DI MAGGIO, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis institucional*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN Bernard (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University press. 1999. ISBN-10: 0521646162, ISBN-13: 978-0521646161

SANTISO, Carlos. "Economic Reform and Judicial Governance in Brazil: Balancing Independence with Accountability". En GLOPPEN, Siri, GARGARELLA, Roberto y SKAAR, Elin. *Democratization and Judiciary. The accountability Function of the Courts in new Democracies*. Londres: Psychology Press, 2003. ISBN 0714655686, 97807146556802003

SHEDLER, ANDREAS. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. IFAI. 1999.

SHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay y PLATTNER, Marc F. *The Self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. ISBN 1555877745, 9781555877743

Legislación

Costa Rica. *Constitución Política*. 1949.

Costa Rica. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. Ley N° 1252. 1950.

Costa Rica. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. Ley 7428 de 1994.

INTOSAI. *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización*. 1977.

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DESDE LOS ACTORES: UN MODELO DE
CUANTIFICACIÓN APLICADO A CASOS DE
GOBIERNO DIGITAL EN COSTA RICA Y CHILE**

**PUBLIC POLICIES ANALYSIS BASED ON
ACTORS: A QUANTITATIVE MODEL APPLIED
TO E-GOVERNMENT CASES IN COSTA RICA
AND CHILE**

Roberto Cortés Morales

Correo electrónico:

rcortes@itcr.ac.cr

Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Profesor adjunto en la Escuela de Ingeniería en Computación del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR). Coordinador de Posgrados de la Escuela de Ingeniería en Computación del ITCR. Imparte cursos en el uso estratégico de tecnologías de la información y comunicación en la Maestría en Computación. Investigador en el tema de gobierno digital.

Gabriela Marín Raventós

Correo electrónico:

gabriela.marin@ucr.ac.cr

Doctora en Sistemas de Información por la Universidad de Texas A&M. Profesora catedrática de la Universidad de Costa Rica en la Escuela de Ciencias de la Computación e Informática. Ha sido Decana del Sistema de Estudios de Posgrado y actualmente es Directora del Centro de Investigaciones en Tecnologías de Información y Comunicación (CITIC) y Presidenta del Centro Latinoamericano de Estudios en Informática (CLEI).

Recibido: 07/09/13- Aceptado: 11/02/14

Resumen

Este artículo describe un modelo de análisis de políticas públicas que se propone para poder explicar y predecir el menor o mayor éxito de éstas, dentro de un contexto global en el cual es más complejo definir el entorno de la acción pública. Dentro de este modelo se caracteriza a los actores involucrados estableciendo el poder de veto y el respaldo de éstos, lo cual permite generar indicadores de factibilidad y legitimidad de una política. Estos últimos reflejan las causas o las posibilidades de éxito de éstas. El modelo se ha aplicado a casos de gobierno digital en Costa Rica y Chile. Aquí se ilustra el modelo utilizando los proyectos de compras públicas llevados a cabo en ambos países.

Palabras claves: políticas públicas, modelo de análisis, gobierno digital, Costa Rica, Chile

Abstract

This paper describes an analytical model intended to explain and/or predict the possible success or failure of public policies. Given that is more difficult to define the context of public actions, this model proposes that actors' characterization involved in potential solutions is a key input to understand policies. Assessing actors' veto power and support provides quantitative indicators such as feasibility and legitimacy for a given policy. The model was applied to analyze some digital government cases on Costa Rica and Chile. In this article state procurement projects in both countries are shown to illustrate the potential of the model.

Keywords: public policies, analytical model, digital government, Costa Rica, Chile

I. LA NECESIDAD DE UN MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA RESPUESTA A UN ENTORNO MÁS COMPLEJO

Reflexionar sobre las ciencias sociales y su capacidad explicativa y predictiva, supone un reto constante en la búsqueda o la crítica de modelos que logren formularse para ello. Este propósito fue abordado para este tipo de ciencias, donde se observa desde la filosofía, cuestiones relevantes sobre el desarrollo de teorías y modelos¹.

En el caso particular de las políticas públicas, se han seguido definiciones donde estas se entienden dentro de un proceso que busca resolver un problema público². En un sentido amplio, puede entenderse que avanzar en un proceso colectivo de soluciones, como en las redes de políticas públicas^{3,4}, tendría implicaciones en lograr mayores niveles de gobernabilidad, como característica de sociedad y no solo de un gobierno, tal como afirma Prats⁵.

Reflexiones como las citadas, buscan acercarse a comprender cómo el proceso de las políticas es más complejo en la medida en que se han dado grandes transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y políticas de fines del siglo XX, descritas como "megatendencias"⁶, o bien, en un sentido amplio, caracterizadas como una "sociedad informacional"⁷.

El debilitamiento del Estado bienestar, la privatización de servicios públicos y otros procesos de ajuste estructural provocaron que las políticas, tanto por el achicamiento de la administración pública como por la complejidad de los problemas que han venido

-
- 1 Bunge, M. 1999. *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. México : Siglo XXI, 1999.
 - 2 Pallares, F. 1988. *Las políticas públicas: el sistema político en acción*. 62, Octubre-Diciembre de 1988, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), págs. 141-162.
 - 3 Fleury, Sonia. 2002. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. 12-13, s.l. : Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002, Revista Instituciones y Desarrollo, págs. 221-247.
 - 4 Klijn, E. 1998. *Redes de Políticas Públicas: una visión general*. [aut. libro] W.J.M Kickert y J F Koppenjan. [trad.] M Petrizzo. *Managing Complex Networks*. London : Sage, 1998.
 - 5 Prats, Joan. 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. 2001, Revista Instituciones y Desarrollo, págs. 103-148.
 - 6 Tomassini, L. 1994. *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Santiago : Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.
 - 7 Castells, Manuel. 2005. *La Era de la Información Vol. 1. La Sociedad Red*. Tercera Edición. Madrid : Alianza, 2005.

surgiendo, dejaron de ser abarcadas casi exclusivamente desde la esfera estatal. Para el caso de Costa Rica, un estudio sobre la transformación del modelo económico y sus consecuencias puede encontrarse en Arias y Muñoz⁸ y, en cuanto a los aspectos sociopolíticos se puede consultar el trabajo de Urcuyo⁹.

En la agenda política, respondiendo a este panorama, surgieron las iniciativas de Reforma del Estado y la intervención de regímenes internacionales en la configuración de las políticas públicas (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, entre otros).

A partir de los años 1980, el fortalecimiento de políticas económicas liberales (que dentro del contexto latinoamericano puede referirse al llamado "Consenso de Washington"), provocó un surgimiento cada vez más importante de problemas en esferas sociales. En particular para el tema de América Latina puede verse el análisis de Evans¹⁰.

Consecuencia de ello, el surgimiento de una fuerte oposición a ese tipo de políticas provocó modificaciones en las sociedades. El auge de la izquierda en América Latina hacia los años 2000 en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina o Brasil responde a aspiraciones no resueltas en el plano social de la implementación de las políticas económicas-liberales.

Enfrentados a este contexto y dentro de las motivaciones filosóficas en la búsqueda de nuevos modelos teóricos, surgen aspectos interesantes de abordar. En particular, para las políticas públicas, se pueden tener preguntas como: ¿Cómo influyen los actores en éstas? ¿Por qué hay diferencias entre la implementación y la formulación de una política? ¿Por qué los resultados en uno u otro país de una misma iniciativa son desiguales? ¿Cómo puede diseñarse una política a partir de los actores? entre muchas otras.

8 Arias, Rafael y Muñoz, Juan José. 2007. Reforma económica y modelo de promoción de exportaciones: logros y vacíos de la política de desarrollo de las últimas dos décadas. 1, 2007, Ciencias Económicas, Vol. 25, págs. 15-40.

9 Urcuyo, Constantino. 2003. *Reforma política y gobernabilidad*. San José, Costa Rica : Juricentro, 2003.

10 Evans, Peter. 2007. El Estado como problema y solución. [aut. libro] Proyecto de Modernización del Estado. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires : Gobierno de la República de Argentina, 2007, págs. 17-54.

Usualmente el análisis de políticas públicas se enfoca, como objeto de estudio, en sus distintas fases, como la puesta en agenda del problema, la formulación, la implementación o la evaluación. Si bien propuestas como en Subirats y otros¹¹ buscan enfatizar la importancia de los actores, no se llega a caracterizar formalmente a éstos para observar su incidencia en el contexto analizado.

Es de destacar que el concepto de actor es relevante no solo para el caso de las políticas públicas, sino también en las propuestas teóricas que se han mencionado previamente como la gobernabilidad¹², o el rol de las instituciones en la política, la economía y la sociedad^{13, 14}. En estas, además, se busca deducir las capacidades que puedan tener los actores para influir los procesos políticos.

Estas reflexiones pueden considerarse el punto de partida para el modelo que se describirá a continuación. Tratar de responder a la pregunta *¿cómo influyen los actores el desarrollo de las políticas públicas?* es la base que fundamenta dicho modelo.

II. Principios del modelo analítico de políticas públicas

La unidad de análisis base del modelo es el *actor*. Para definirlo, dentro del contexto de una política pública, se valdrá del concepto provisto en Subirats y otros¹⁵, el cual dice que un actor es aquel individuo o grupo que defiende un interés único.

La caracterización del actor se hace a través de dos conceptos: su **poder de veto** y el **respaldo** hacia una política pública. El poder de veto se entenderá como una cuantificación de los recursos que tiene un actor. Para el caso estudiado sobre gobierno digital en Costa Rica y Chile, se consideraron los recursos **institucionales**, **económicos**, de **reconocimiento público** y de **acceso mediático**.

Los institucionales se refieren a las reglas establecidas mediante

11 Subirats, Joan, y otros. 2008. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona : Ariel, 2008.

12 Íbid. p. 5.

13 Tsebelis, George. 2001. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princenton, NJ : Princeton University Press, 2001.

14 North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1990.

15 Íbid. p. 11.

leyes, decretos, contratos u otras figuras que pueden dar recursos de poder a un actor.

Los económicos tratan de identificar la capacidad de un actor en sus recursos que pueden cuantificarse financieramente, como propiedades, dinero, entre otros.

El reconocimiento público es la capacidad de influenciar las decisiones que tiene un actor dentro del contexto de una problemática, más allá de un reconocimiento formal como el que se establece mediante los recursos institucionales.

El acceso mediático es la capacidad que tiene un actor para acceder a medios de comunicación con el fin de buscar defender sus intereses.

El respaldo por su parte, se cuantifica a través de las **declaraciones públicas** y las **acciones** emprendidas dentro de la política analizada.

Las declaraciones públicas son aquellas que puedan reconocerse para un actor para valorar su apoyo o rechazo a las soluciones planteadas para una política pública.

Las acciones es el grado de movilización de recursos que puede observarse para respaldar el desarrollo de una política pública.

Con ello se puede formular una tipología básica, la cual se muestra en la Ilustración 1:

ILUSTRACIÓN 1

TIPOLOGÍA DEL POSICIONAMIENTO DEL ACTOR

		PODER DE VETO	
		Bajo	Alto
RESPALDO	Alto	APOYO	PROMOTOR
	Bajo	INDIFERENTE	BLOQUEO

Fuente: elaboración propia.

Los actores **promotores** son aquellos que dentro del contexto analizado poseen un alto poder de veto y muestran alto respaldo (tanto en declaraciones como en acciones). Caso contrario son los actores **bloqueadores**, que son poderosos pero no respaldan la política. Además están los actores con poco poder. Los de **apoyo**, importantes para legitimar la política por su alto respaldo pero que no son decisivos en cuanto a la realización de la política y los **indiferentes** que no son relevantes dado su bajo respaldo y su poco poder.

Esta sencilla tipología da pie a ciertas premisas de alto valor analítico de las políticas públicas, tanto para la explicación como para la predicción. La primera de ellas, llamada **factibilidad**, puede enunciarse como *entre más actores promotores existan, más factible será una política pública*.

La segunda, denominada **legitimidad** indica que *entre más actores muestren alto respaldo (como actores de apoyo o promotores), más legítima será una política*.

Con ello el reto del modelo pasa por cuantificar las características del actor (poder de veto y respaldo) con el fin de obtener indicadores que permitan valorar o comparar políticas públicas o fases específicas de éstas (por ejemplo, entender por qué hay brechas entre la formulación y la implementación).

III. Cuantificación de variables

Como se indicó anteriormente, el poder de veto de un actor se caracteriza por los recursos que este posea. Cada uno de estos recursos (institucional, económico, reconocimiento y mediático) tiene una importancia mayor o menor según el periodo de tiempo considerado.

Por ejemplo, si dentro de una coyuntura se observa una estabilidad política importante, entonces los recursos institucionales pueden ser más importantes que el recurso de reconocimiento público. Contrariamente, si se observara mucha agitación social y política, podría ser que este último recurso, el reconocimiento público, adquiriera mayor relevancia.

De igual forma las declaraciones públicas o las acciones tendrán mayor relevancia según la coyuntura. En momentos en que hay una fuerte discusión política sobre el tema, por ejemplo en

las fases de formulación o decisión, las declaraciones son más importantes que las acciones. Caso contrario podría considerarse en la fase de implementación.

Un ejemplo de cómo se cuantifica el recurso institucional y las acciones de un actor se muestran en los **CUADROS 1 Y 2** a continuación:

CUADRO 1

VALORACIÓN DEL RECURSO INSTITUCIONAL

VALOR	INTERPRETACIÓN
Máximo = 1	Interpretado como el poder máximo que se otorga dentro de un contexto definido institucionalmente. En un país se puede ver como la máxima autoridad (dictador en un régimen dictatorial, en democracia, cuando por excepción se otorgan plenos poderes al jefe del poder ejecutivo o la decisión del Soberano en un plebiscito, mayoría calificada en un parlamento). Pueden existir actores que tienen, mediante decretos u otros mecanismos, la potestad "absoluta" en contextos definidos (el "zar" de una política antidroga, un concesionario que a través de un contrato administra un espacio público y tiene autoridad máxima para ello).
Muy alto = 0,75	No tiene poder "absoluto", pero tiene una gran capacidad de ejercerlo. Por ejemplo, una fracción legislativa no tiene mayoría calificada pero sí mayoría simple dentro del congreso. Un presidente no tiene plenos poderes, sino que debe negociar con otros poderes del Estado, pero que políticamente le favorecen.
Alta = 0,6	Tiene facultades institucionales favorables, pero lo obliga a alianzas puntuales para desarrollar sus intereses en la política.
Mediana = 0,5	Debe entrar en alianza con otros actores, incluso en principio opositores, para poder desarrollar su agenda dentro de la política. Tiene que realizar más concesiones en el marco institucional establecido (por ejemplo, arreglos entre fracciones opuestas dentro del parlamento, presidentes o ministros con los sindicatos)
Baja = 0,4	La institucionalidad o el resultado de un proceso electoral, no otorgan margen para defender sus intereses dentro de una política. Requiere ceder ante otros actores para poder mantener algunos objetivos de su interés.
Muy baja = 0,25	Tiene muy poco respaldo institucional y debe buscarlo en otros actores con más poder.
Nula = 0	No tiene ningún respaldo institucional formal.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 2

VALORACIÓN DE LAS ACCIONES DE UN ACTOR

VALOR	INTERPRETACIÓN
Apoyo total = 1	Moviliza gran cantidad de recursos dentro de la política. Los objetivos de esta se traducen en los planes de acción del actor. Es la máxima prioridad para el actor.
Apoyo con reservas = 0.75	Se establece un aporte significativo con respecto a la política en cuanto a recursos o acciones realizadas en pro de esta. Tiene alta prioridad para el actor.
Medio = 0.5	Realiza acciones y aporta recursos, pero también atiende otras prioridades al mismo nivel. Prioridad media.
Rechazo con reservas = 0.25	Tiene baja prioridad, aunque pueda identificarse que el actor ha puesto algunos recursos.
Rechazo total = 0	Ninguna prioridad. No hay recursos puestos a favor de la política.

Fuente: elaboración propia.

En cada uno de los recursos para el poder de veto y las declaraciones y acciones para el respaldo, se busca obtener un valor entre 0 y 1.

El poder de veto de un actor se formaliza mediante la siguiente fórmula:

$$V(t) = \frac{\sum_{i=1}^N r(t)_i * p(t)_i}{\sum_{i=1}^N p(t)_i}$$

donde $V(t)$ es el poder de veto de un actor en un momento del tiempo t , $r(t)_i$ es el valor calculado para el "i-ésimo" recurso de poder del actor en un momento del tiempo t , $p(t)_i$ es el peso asignado al "i-ésimo" recurso de poder en un momento del tiempo t y N es la cantidad de recursos de poder considerados.

Por su parte, el respaldo de un actor hacia una política pública se formaliza como sigue:

$$R(t) = D(t) * p_D(t) + A(t) * p_A(t)$$

donde $R(t)$ es el respaldo de un actor a una política pública en un momento del tiempo t , $D(t)$ es el valor calculado para el posicionamiento público de un actor con respecto a una política pública en un momento del tiempo t , $p_D(t)$ es el valor del peso para el posicionamiento público en un momento t , $A(t)$ son las acciones efectivas que ha realizado de un actor en el contexto de una política pública en un momento del tiempo t , $p_A(t)$: es el peso para las acciones efectivas en un momento t del tiempo y $p_D(t) + p_A(t) = 1$.

Estos valores del poder de veto y el respaldo luego pueden usarse para deducir otros indicadores relacionados con la factibilidad y la legitimidad, los cuales fueron explicados anteriormente. Como se mencionó, la factibilidad se pondera más sobre el poder de veto de los actores. Por lo tanto para formalizarlo, se expresa como sigue:

$$F(t) = \frac{\sum_{i=1}^N R(t)_i V(t)_i^{o(t)}}{\sum_{i=1}^N V(t)_i}$$

donde $o(t)$ es un número natural y para cada actor $i = 1, 2, \dots, N$ se cumple que $F(t)$ es la factibilidad de una política pública en un momento del tiempo t , $R(t)$ es el respaldo hacia una política pública $R(t)$ del "i-ésimo" actor en un momento del tiempo t , $V(t)$ es el poder de veto del "i-ésimo" actor en un momento del tiempo t y $o(t)$ es el número de opciones divergentes de soluciones en el contexto analizado por la cuales un actor puede optar en un momento t .

Si existen más de dos opciones divergentes $o(t)$, en general la factibilidad de la política pública tenderá a ser menor. Lo que busca reflejar es que entre mayor acuerdo haya hacia una solución, más factible será. Más adelante se ejemplificará con el caso de las compras públicas en Costa Rica.

Por su parte, la legitimidad se refiere a cuántos actores respaldan la política. En ese sentido también debe considerarse la representatividad del actor (por ejemplo, si representa a un colectivo, qué cantidad de afiliados tiene, qué reconocimiento público posee, entre otros). La legitimidad se formaliza como sigue:

$$L(t) = \frac{\sum_{i=1}^N R(t) * pr_i(t)}{\sum_{i=1}^N pr_i(t)}$$

donde para cada actor $i = 1, 2, \dots, N$ se cumple que $L(t)$ es la legitimidad de una política pública en un momento del tiempo t , $R(t)$ es el respaldo hacia una política pública $R(t)$ del "i-ésimo" actor en un momento del tiempo t , N : es el número de actores involucrados y $pr_i(t)$: es el peso de representación del i-ésimo actor en un momento t .

Es importante considerar, para la comprensión de estos indicadores y del modelo globalmente, que no toda política factible necesariamente es legítima y viceversa.

Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que el análisis que se haga también debe establecer una relación entre estos dos conceptos. Es así que se añade el concepto de sostenibilidad.

La sostenibilidad se aplica a políticas públicas con alta factibilidad. Sin embargo, dado que la legitimidad puede variar, se afirma que entre más alta sea esta, la política tenderá a ser una **política de Estado** y entre más baja sea, se verá como una **política clientelista**. En el **CUADRO 3** se establece los valores de la sostenibilidad.

CUADRO 3

SOSTENIBILIDAD DE UNA POLÍTICA

LEGITIMIDAD	TIPO DE POLÍTICA	DESCRIPCIÓN
Muy alta legitimidad = 0.8 – 1	Política de Estado	Existe un amplio consenso de actores que dan apoyo y recursos a una política pública, lo cual puede garantizar su aplicación a lo largo del tiempo y del cambio de actores en el poder.
Alta legitimidad = 0.6 – 0.8	Política pública de amplio alcance	Política pública que tiene una acogida entre una parte significativa de actores, lo cual puede llevar a que tenga un amplio alcance ya sea en el tiempo o entre los sectores a los cuales estos actores representan. No obstante, los cambios políticos pueden tener cambios importantes.
Baja legitimidad = 0.5 -0.6	Política pública de alcance limitado	Política pública respaldada solamente por sectores en el poder que tienen capacidad de control mayoritario del Estado y alianzas con un número limitado de actores. Podría considerarse como un programa muy específico del gobierno y sus aliados políticos.
Muy baja legitimidad = menos de 0.5	Política pública clientelista	Política pública que tiene solo el respaldo de un grupo muy reducido de actores, si bien tiene la factibilidad de implementarse.

Fuente: Elaboración propia.

IV. Aplicando el modelo: la solución de gobierno digital en compras del Estado

El caso que se explica a continuación es parte de una investigación más amplia acerca del desarrollo del gobierno digital en un análisis comparado entre Costa Rica y Chile entre los años 2002 y 2010¹⁶.

En esta investigación se estableció que ambos países, al inicio de dicho periodo, presentaban condiciones similares en términos del desarrollo y penetración de las TIC. Sin embargo, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por la Red de Naciones

¹⁶ Cortés-Morales, Roberto. 2013. *Análisis comparado de las políticas públicas de gobierno digital en Costa Rica y Chile entre los años 2002 y 2010*. San José, Costa Rica : Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica, 2013.

Unidas para la Administración Pública (UNPAN), el desarrollo del gobierno digital mostró una brecha importante.

Tal observación sirvió para afirmar que el desarrollo del gobierno digital no depende directamente de aspectos tecnológicos, sino que debían observarse otro tipo de variables. Para ello, se seleccionaron algunos casos que podían dar ciertas evidencias de algunos factores críticos importantes.

Para cada país se seleccionaron dos casos, uno considerado exitoso y otro no (a partir de criterio de expertos en Chile y Costa Rica). Además dos de esos casos tendrían una población beneficiaria semejante y por último, dos de ellos buscarían el mismo objetivo como servicio.

En Costa Rica se seleccionaron los casos de la Plataforma de Servicios para Licencias y Pasaportes del Banco de Costa Rica (como caso exitoso) y Compras del Estado. En Chile se escogió el servicio de Compras Públicas (como experiencia positiva) y la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Nótese que los dos casos de Chile se han orientado a beneficiar sectores empresariales, no obstante que uno ha podido realizarse bien y el otro no. Por otra parte se han comparado directamente dos proyectos con resultados diferentes en su éxito y con fines similares (compras públicas). Por último, se han podido comparar dos casos exitosos en contextos distintos.

Tal como se mencionó previamente, para mostrar la aplicación del modelo propuesto, en este artículo se ilustrará mediante los casos analizados de compras públicas en Costa Rica y Chile.

Previamente es necesario comentar algunos aspectos metodológicos de la investigación.

V. Breve descripción metodológica

Al ser la caracterización de los actores la base fundamental del modelo, se requiere para cada uno de éstos establecer los valores de su *poder de veto* y *respaldo*.

Para la definición de los actores involucrados se recurre a la tipología descrita por Subirats y otros¹⁷. En esta se identifican

17 *Íbid.*, p. 11.

cuáles actores públicos y privados están inmersos dentro de la política pública y, dentro de los actores privados, quiénes son beneficiados y cuáles son los afectados (llamados también, actores “objetivo”).

En la investigación se definieron dimensiones de análisis en el orden político, económico, social, administrativo y tecnológico, las cuales permitieron plantear preguntas y buscar fuentes de información pertinentes¹⁸. Por ejemplo, ¿qué normativa, ley, contrato u otra disposición formal-institucional ha facultado a un actor particular? ¿Qué campañas en medios se han promovido para implementar una solución de gobierno digital? ¿Cuál ha sido el nivel de gasto en TIC dentro de la Administración Pública? ¿Qué capacitaciones se han dado funcionarios para los nuevos servicios digitales desarrollados?

Para cada una de esas preguntas se buscaron fuentes de información documentales (encuestas de opinión pública, informes oficiales de gobierno, artículos periodísticos y académicos, entre otros). Además se entrevistó a varias personas expertas en el tema, o bien, directamente involucradas en lo que fue el desarrollo de las políticas de gobierno digital en cada país.

El análisis de la información permitió asociar los datos con algún concepto particular de los atributos de los actores (recurso institucional, económico, mediático o reconocimiento para el poder de veto; o bien declaraciones o acciones para el respaldo). La cuantificación, finalmente, se valoró a partir de tablas como las descritas previamente en el Cuadro 1 y en el Cuadro 2, para el recurso institucional y las acciones respectivamente.

Una vez calculados los valores de poder de veto y respaldo para cada actor involucrado (en distintos momentos del tiempo), se procedió aplicar las formulas para obtener los indicadores de factibilidad y legitimidad. Estos se observarán específicamente en los casos de compras públicas analizados.

VI. ChileCompra

18 Cortés Morales, Roberto y Marín Raventós, Gabriela. 2012. *An analytical model to measure feasibility on e-government policies*. Perth, Australia : IADIS Press, 2012. Internet Technologies & Society 2012. págs. 69-76.

Varios objetivos se buscan con las soluciones de gobierno digital en compras públicas¹⁹. Desde una óptica económica, se trata de consolidar al Estado como un actor poderoso del mercado capaz de poner condiciones a sus proveedores. Esto significa que mediante el uso de TIC, se pueden homologar procesos de compra, así también consolidar requerimientos entre varias agencias de gobierno, con el fin de generar economías de escala. En ese sentido, se esperaría que hubiera ahorros producto de ello.

Por otra parte, se busca promover la transparencia en los procesos de adquisición, al mismo tiempo que estimular la participación de más empresas en los concursos, favoreciendo aspectos como el emprendedurismo. Se describirá a continuación el caso de Chile, el cual ha sido valorado, a nivel mundial, como una referencia de buenas prácticas en este tipo de soluciones.

Desde el año 1997, en el marco de la Modernización del Estado, Chile emprendió a través de la llamada Dirección de Adquisiciones del Estado (DAE), la transformación de los procesos de aprovisionamiento público. Se buscó impulsar un marco único de compras usando TIC. Procurando que ello fuera obligatorio a todo el Estado, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle envió un proyecto de ley al Congreso, casi al final de su mandato, hacia finales de 1999. Esto último imposibilitó que esa legislatura resolviera la necesidad planteada.

Con el ascenso del Presidente Lagos en 2000, se continuaron ciertas acciones que permitieron el avance gradual de los procesos. Sin embargo esto no fue suficiente con respecto al objetivo máximo de lograr estandarizar a todo el Estado chileno bajo los mismos procesos y solución tecnológica. Los primeros años, entre 2000 y 2002 el trámite legislativo fue lento.

Sin embargo, hacia el último trimestre del 2002 se dieron a conocer los escándalos de corrupción por coimas dadas a altos funcionarios de la administración pública chilena. Buscando mantener la imagen de transparencia y en acuerdo con los partidos de la oposición, el gobierno de Lagos buscó acelerar el trámite legislativo para la Ley de Compras Públicas, la cual aprobó sus últimos dos trámites en un plazo de tres días del

19 Krysiak, Mark E., y otros. 2004. E-Procurement: State Government Learns from the Private Sector. [aut. libro] Alexei Pavlichev y G. David Garson. *Digital Government: Principles and Best Practices*. Hershey, PA : Idea Group, 2004, págs. 149-168.

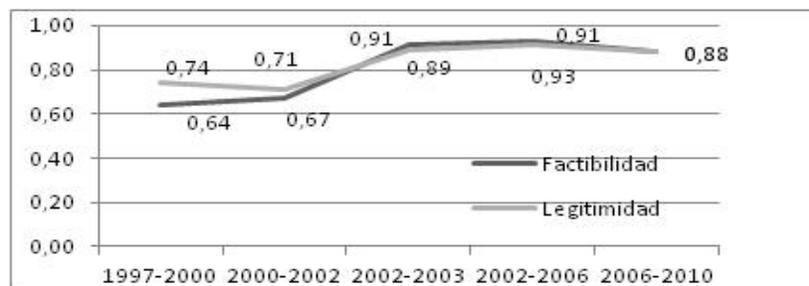
mes de mayo del 2003.

Posteriormente, con el servicio de ChileCompra creado, se destinaron importantes esfuerzos técnicos y políticos para la consolidación del mismo.

Se puede seguir de la descripción anterior varios momentos importantes para los cuales aplicar el modelo. La **ILUSTRACIÓN 2** muestra los cinco periodos analizados y los resultados en términos de factibilidad y legitimidad para el proyecto.

ILUSTRACIÓN 2

EVOLUCIÓN DE LA FACTIBILIDAD Y LEGITIMIDAD EN ChileCompra



Fuente: Íbid, p. 16.

Puede apreciarse un primer momento donde inicia el proyecto, con una alta legitimidad (mayor a 0,7) por parte de los actores involucrados (impulsado desde el Poder Ejecutivo), pero sin el respaldo suficiente del Congreso. La acción de este último es fundamental en los tres primeros periodos estudiados. El poco avance es notorio en términos de factibilidad entre 1997-2000 y 2000-2002.

Sin embargo, al estallar los escándalos y al llegarse a acuerdos políticos, el periodo 2002-2003 marca un salto importante en los dos indicadores. Ya con la ley aprobada, los siguientes periodos muestran el buen sostenimiento de la implementación, cruzando incluso, cambios de gobierno (2006).

En un primer momento, hasta el 2003, el recurso más importante por considerar fue el institucional, dado que era el requerimiento más crítico del proyecto (la creación de la ley que hiciera obligatorio a todo el Estado – incluyendo las municipalidades).

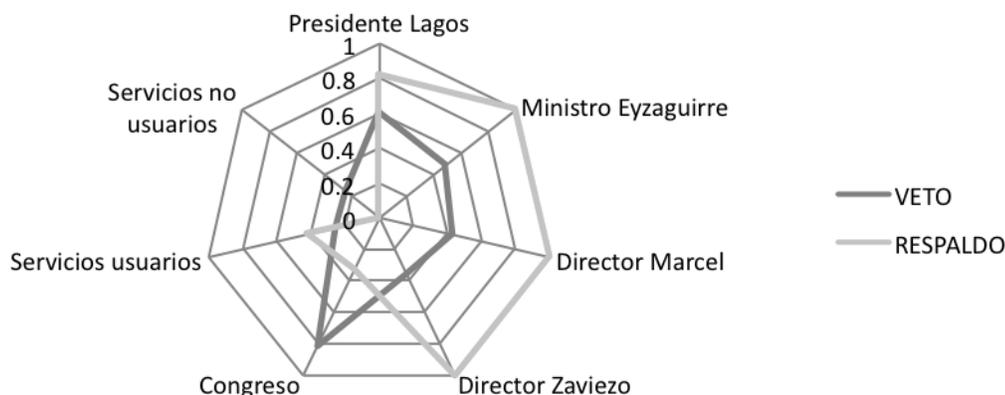
Para los años posteriores a 2003, con la ley aprobada, los recursos económicos necesarios para la implementación, fueron los recursos más relevantes.

Este peso relativo de los recursos de los actores (para el cálculo del poder de veto), es una fortaleza importante para dar flexibilidad en cómo los indicadores deben reflejar el contexto.

En la **ILUSTRACIÓN 3** y siguientes para el caso chileno, se aprecia el poder de veto y respaldo reflejado para cada uno de los actores identificados.

ILUSTRACIÓN 3

VALORACIÓN DE ACTORES EN CHILECOMPRA 2000-2002

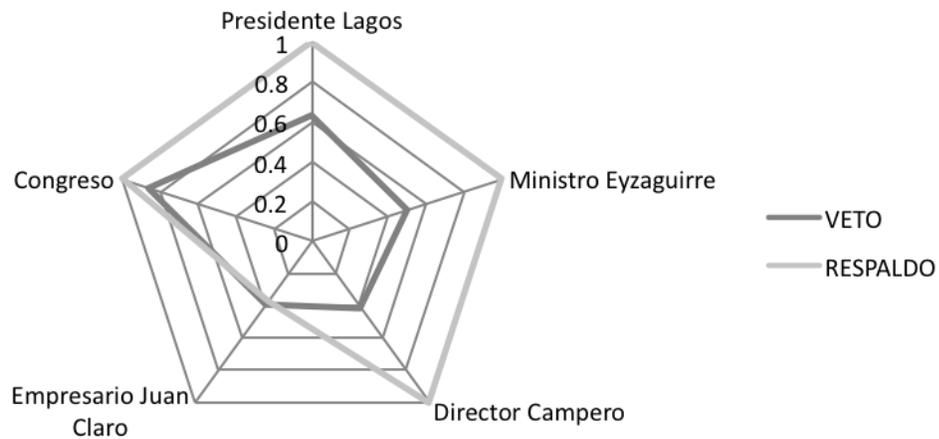


Fuente: Íbid. p. 16.

Nótese cómo el actor más poderoso es el Congreso, puesto que es el llamado a resolver la nueva institucionalidad. El Presidente Lagos tiene capacidades limitadas de impulsar el proyecto de forma amplia en el marco del Poder Ejecutivo. Nótese también que hay servicios que usan los nuevos procedimientos y otros que no. Si bien el respaldo es alto en los actores ligados al Poder Ejecutivo (Presidente, Ministro y Directores), el alto peso del Congreso es suficiente para restar con su bajo respaldo, factibilidad a la solución. Esto cambia significativamente, como se aprecia en la **ILUSTRACIÓN 4**, en el periodo 2002-2003, con la acción llevada a cabo por el Congreso (vista como respaldo).

ILUSTRACIÓN 4

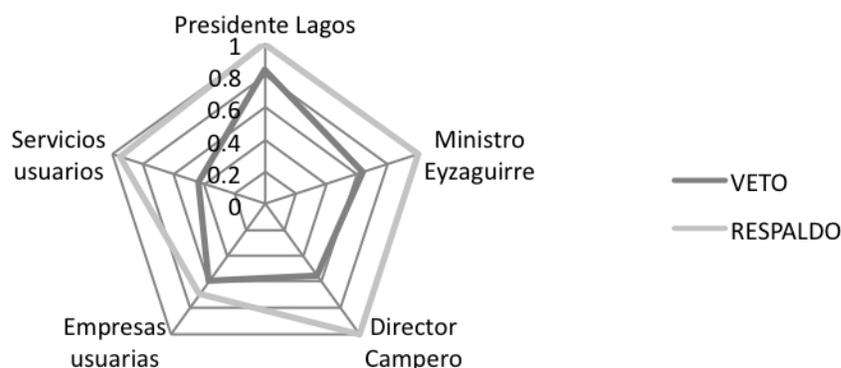
VALORACIÓN DE ACTORES EN CHILECOMPRA 2002-2003



Fuente: Íbid. p. 16.

Esta coyuntura de alta discusión política hace casi irrelevante el hecho que haya servicios que usen o no la nueva solución. Se encuentra un actor representando al empresariado chileno (críticos con los escándalos), pero la acción del Congreso refleja en gran medida el consenso logrado (todas las votaciones sobre el proyecto fueron unánimes).

En el proceso de implementación, la acción queda en la esfera del nuevo servicio y del Poder Ejecutivo en general, por lo cual el actor Congreso "desaparece", tal como se muestra en la **ILUSTRACIÓN 5**. Como usuarios de la nueva plataforma y procedimientos, se refleja el alto apoyo de los servicios públicos usuarios y de las empresas que se inscriben en ChileCompra.

ILUSTRACIÓN 5**VALORACIÓN DE ACTORES EN CHILECOMPRA 2003-2006**

Fuente: Íbid. p. 16.

Esto último evidencia cómo, posteriormente a las fases de elaboración y decisión, la implementación tuvo un gran apoyo por parte de los actores más importantes para que el servicio pudiera consolidarse en sus aspectos operativos.

A continuación se describe la situación en torno de la digitalización de las compras del Estado en Costa Rica.

VII. Compras públicas en Costa Rica

El proceso de compras públicas en Costa Rica como solución de gobierno digital, se ha venido desarrollando desde 2001, originalmente desde el Programa Impulso del Presidente Miguel Ángel Rodríguez, que trató de hacer más fáciles los procesos de apoyo a la producción desde el Estado.

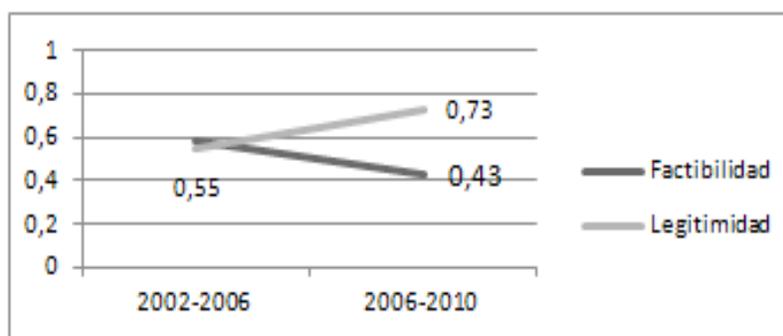
En 2005, se produjo una versión para tramitar compras públicas llamada CompraRed (cuya primera versión había salido en 2002, como una pizarra electrónica de licitaciones y concursos de compra). La limitación de la solución se reflejó que su uso era obligatorio solo en la Administración Central (Poder Ejecutivo), dejando por fuera a grandes instituciones públicas, como el Instituto Costarricense de Electricidad o la Caja Costarricense de Seguro Social.

Para 2008 se decidió por parte de un sector del gobierno,

buscar una nueva solución basada en la experiencia de Corea del Sur (producto que se denominó Mer-link). Es importante recalcar que al mismo tiempo, el Ministerio de Hacienda siguió impulsando y fortaleciendo CompraRed.

Es así que la siguiente ilustración muestra la evolución de la factibilidad y la legitimidad de las compras públicas en Costa Rica en dos periodos:

ILUSTRACIÓN 6
EVOLUCIÓN DE LA FACTIBILIDAD Y LEGITIMIDAD DE
COMPRAS DEL ESTADO EN COSTA RICA



Fuente Íbid. p. 16.

La baja factibilidad y legitimidad del periodo 2002-2006 puede explicarse en la medida que la solución CompraRed estuvo gestándose en una primera versión capaz de manejar en sus procesos las compras públicas. Adicionalmente, la limitación de su obligatoriedad, como se indicó anteriormente, restó su capacidad como solución que se aceptara en distintos actores.

Por otra parte, el periodo 2006-2010 muestra un mayor apoyo de los actores involucrados (mayor legitimidad), pero la factibilidad es menor dado que existen dos propuestas de solución en las cuales los actores divergen (CompraRed y Mer-link). Recuérdese en la fórmula de la factibilidad, que a mayor opciones divergentes existan, menos factible será la política. Nótese en la Ilustración 7 que el respaldo de los actores es importante.

ILUSTRACIÓN 7**VALORACIÓN DE ACTORES EN COMPRAS DEL ESTADO DE COSTA RICA 2006-2010**

Fuente: Íbid. p. 16.

A partir de ese hecho, de haberse adoptado una solución única, la factibilidad hubiera crecido hacia un valor alrededor de 0,7.

Aún así, de haberse seguido el proceso con una sola solución, no pareciera que hubiese sido posible llegar a niveles muchos más altos (como en Chile que tanto la factibilidad como la legitimidad es cercana al 0,9, que le confiere un nivel de "política de Estado"). Esto se explica por cuanto ninguna de las soluciones propuestas ha sido acompañada de un requerimiento de orden institucional de hacer obligatorio su uso en todo el sector público.

VII. Conclusiones

Con base en un ejemplo puntual de la aplicación del modelo de análisis, puede constatarse cómo los indicadores y la forma en que se generaron éstos, reflejan la dinámica seguida por los proyectos a partir de la caracterización de los actores involucrados.

Es importante anotar que aun cuando el modelo se centra en los actores, como ya se ha visto, no deja en ningún momento de considerar las dimensiones del contexto institucional, económico o social, entre otros, lo cual busca dar insumos para valorar los recursos de éstos.

La aplicación del modelo puede brindar no solamente explicaciones retrospectivas, sino que suministraría eventualmente información que puede generar escenarios prospectivos. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica de compras del Estado, el hecho de haberse centrado (en ese momento) en una solución pudo haber elevado significativamente la factibilidad del proyecto.

En forma general, los tomadores de decisión podrían establecer una situación actual con la caracterización de los actores y buscar cómo favorecer una política pública a partir de modificar recursos o estimular el respaldo a partir de declaraciones y acciones. Así, podrían buscar llegar a niveles de factibilidad y legitimidad deseados.

Reforzando lo anterior, para el caso de gobierno digital en Costa Rica, puede realizarse una investigación en prospectiva, buscando establecer cómo los actores deben modificar aspectos de sus recursos y respaldo para elevar el éxito de esta política.

Por último, debe quedar claro que el modelo no se limita en el tipo de políticas que pueden estudiarse. Es esperable que a través de nuevos estudios puedan identificarse o refinarse otro tipo de recursos a los ya presentados para caracterizar a los actores. Sin embargo, es importante observar que, más allá de la modificación de algunas variables y parámetros, la estructura fundamental de dicha caracterización, es decir, valorar a los actores desde su poder de veto y respaldo, tiene un potencial explicativo y predictivo importante para el análisis de las políticas públicas.

Trabajos consultados

ARIAS, Rafael y MUÑOZ, Juan José. 2007. Reforma económica y modelo de promoción de exportaciones: logros y vacíos de la política de desarrollo de las últimas dos décadas. 1, 2007, Ciencias Económicas, Vol. 25, págs. 15-40.

BUNGE, Mario. 1999. *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. México : Siglo XXI, 1999.

CASTELLS, Manuel. 2005. *La Era de la Información Vol. 1. La Sociedad Red*. Tercera Edición. Madrid : Alianza, 2005.

CORTÉS-MORALES, Roberto. 2013. *Análisis comparado de las políticas públicas de gobierno digital en Costa Rica y Chile entre los años 2002*

y 2010. San José, Costa Rica : Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica, 2013.

CORTÉS-MORALES, Roberto y MARÍN-RAVENTÓS, Gabriela. 2012. *An analytical model to measure feasibility on e-government policies* Perth, Australia : IADIS Press, 2012. Internet Technologies & Society 2012. págs. 69-76.

EVANS, Peter. 2007. El Estado como problema y solución. [aut. libro] Proyecto de Modernización del Estado. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires : Gobierno de la República de Argentina, 2007, págs. 17-54.

FLEURY, Sonia. 2002. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. 12-13, s.l. : Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002, Revista Instituciones y Desarrollo, págs. 221-247.

KLIJN, Elko. 1998. Redes de Políticas Públicas: una visión general. [aut. libro] W.J.M Kickert y J F Koppenjan. [trad.] M Petrizzo. *Managing Complex Networks*. London : Sage, 1998.

KRYSIAK, Mark E., y otros. 2004. E-Procurement: State Government Learns from the Private Sector. [aut. libro] Alexei Pavlichev y G. David Garson. *Digital Government: Principles and Best Practices*. Hershey, PA : Idea Group, 2004, págs. 149-168.

NORTH, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA : Cambridge University Press, 1990.

PALLARES, Francesc. 1988. *Las políticas públicas: el sistema político en acción*. 62, Octubre-Diciembre de 1988, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), págs. 141-162.

PRATS, Joan. 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. 2001, Revista Instituciones y Desarrollo, págs. 103-148.

SUBIRATS, Joan, y otros. 2008. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona : Ariel, 2008.

TOMASSINI, Luciano. 1994. *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Santiago : Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.

TSEBELIS, George. 2001. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princenton, NJ : Princeton University Press, 2001.

URCUYO, Constantino. 2003. *Reforma política y gobernabilidad*. San José, Costa Rica : Juricentro, 2003.

LA REFORMA DEL MOPT: UN ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES DE MEJORA

MOPT REFORM: A ANALYSIS FOR OPORTUNITIES OF IMPROVEMENT

Luis Guillermo Loría

Correo electrónico:
luis.loriasalazar@ucr.ac.cr

Coordinador del Programa de Infraestructura de Transporte-PITRA, LanammeUCR. Licenciado en Ing. Civil. Máster en pavimentos/Materiales. PhD en Ingeniería Civil. Profesor en UCR-UNR, de licenciatura y maestría. Consultor internacional en diseño de pavimentos/materiales. Coordinador Laboratorio de Infraestructura Vial, LanammeUCR

Raquel Arriola

Correo electrónico:
raquel.arriola@ucr.ac.cr

Coordinadora de la Unidad de Transferencia de Tecnología. Licenciatura en Ingeniería Civil. Auditora técnica externa de obras viales a cargo del MOPT-CONAVI. Encargada de Proyectos Especiales en infraestructura civil y vial, PITRA-LanammeUCR. Asistente técnica en proyectos especiales de diseño estructural de pavimentos, investigación y manejo de equipo especial para evaluación de pavimentos del PITRA-LanammeUCR.

Roy Barrantes

Correo electrónico:
roy.barrantes@ucr.ac.cr

Coordinador de la Unidad de Gestión y Evaluación de la Red Vial Nacional. Coordinador de la Unidad de Puentes del LanammeUCR. Licenciatura en Ingeniería Civil. Investigador principal en la Unidad de Investigación. Sub – Coordinador de la Unidad de Actualización de Especificaciones Técnicas del LanammeUCR. Auditor Técnico externo de obras viales, PITRA-LanammeUCR. Administrador Red de computadoras y asistencia técnica para el Programa de Mantenimiento Rutinario (MOPT-CONAVI).

Carlos Campos

Correo electrónico:
carlos.campos@ucr.ac.cr

Coordinador Unidad de Gestión Municipal-PITRA-LanammeUCR. Máster en Administración de Empresas. Asesor Área de Infraestructura Vial Proyecto de Desarrollo Rural Alternativo en el Trópico de Cochabamba, Bolivia. Consultor de Infraestructura Proyecto Actividad Rural Competitiva, Cochabamba, Bolivia. Director Adjunto de Infraestructura y Fortalecimiento Institucional, Proyecto Comunidades en Transición, Guatemala. Gerente General, Asociación de Mantenimiento Vial, Costa Rica.

Ana Luisa Elizondo

Correo electrónico:
ana.elizondosalas@ucr.ac.cr

Gestión de especificaciones y manuales técnicos, Unidad de Transferencia y Tecnología, LanammeUCR. Licenciatura en Ingeniería Civil. Auditora Técnica, Unidad de Auditoría, LanammeUCR. Jefe Oficina Técnica, Concesión San José-San Ramón. Asistente de Director Ejecutivo. CONAVI. Asistente de Gerencia de Conservación Vial, CONAVI

Recibido 06/09/2013 – Aceptado 12/03/2014

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo plantear los aspectos ineludibles, que desde el punto de vista del LanammeUCR, deben incorporarse de manera práctica a cualquier iniciativa de reforma del MOPT que pueda plantearse. Históricamente diversas entidades se han referido a la necesidad de reformar el MOPT-CONAVI. Con base en ello, es posible identificar aspectos medulares a tomar en cuenta, pues algunos de ellos son en definitiva, elementos claves para el logro de una reforma integral, entre ellos: ejercicio de la rectoría del MOPT, el enfoque de sistema y rol de actores, fortalecimiento de la planificación, la gestión de activos y principalmente, la gestión técnica del MOPT-CONAVI. Los principales aspectos que el LanammeUCR ha identificado a través del ejercicio de sus funciones de ley, constituyen oportunidades de mejora para el MOPT-CONAVI y se consideran complementarias para alcanzar una reforma consistente con las funciones establecidas de un ente rector.

Palabras clave: reforma, rectoría, gestión técnica, MOPT, LanammeUCR.

Abstract

This article aims to bring inescapable aspects, from the point of view of LanammeUCR, should be incorporated in a practical way to the MOPT reform initiative that could be raised. Historically, different entities have referred to the need to reform the MOPT-CONAVI. Based on this, we can identify core issues to consider, as some of them are ultimately key elements to achieve a comprehensive reform, including: exercise MOPT rectory, the system approach and the role of actors, capacity planning, asset management and mainly technical management MOPT-CONAVI. The main aspects that LanammeUCR identified through the exercise of its law's functions, are opportunities for improvement for MOPT-CONAVI and are considered complementary to achieve a consistent reform with established functions of a the lead agency.

Keys words: reform, rectory, technical management, MOPT, LanammeUCR.

INTRODUCCIÓN

La gestión de infraestructura vial en el país involucra actores institucionales de diversa naturaleza: consejos sectoriales desconcentrados como el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y Consejo Nacional de Concesiones (CNC); además algunas dependencias centralizadas ubicadas en la estructura del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), como la Dirección de Planificación Sectorial, la Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Puentes; y por último, entes autónomos como las municipalidades.

La cantidad y diversidad de actores, aunado a un débil ejercicio de la autoridad única y rectora del sector por parte del MOPT, ha traído como consecuencia una gestión desarticulada, carente de planificación y liderazgo, que atenta contra la calidad y eficiencia de la inversión pública realizada en la construcción y conservación de la infraestructura vial del país.

Este comportamiento institucional no corresponde a un hecho aislado, de reciente data y fácil solución; sino más bien a un añejo problema que viene agravándose con el paso de los años. Al respecto en el año 2006 la Contraloría General de la República (CGR) en su informe DFOE-OP-28-2006 indica: *"Dentro de una sana estructura sectorial e institucional es importante que todos sus integrantes tengan claramente delimitadas sus funciones que se conozca con precisión el ámbito de competencia del ente u órgano y particularmente, que sus funcionarios, que en definitiva son sus actores, conozcan los alcances de ese accionar porque en el caso del sector transportes, puede observarse que estos aspectos no se encuentran debidamente comprendidos ..."*.¹

Por otra parte, en el Capítulo 6 del XII Informe Estado de la Nación del año 2006 se afirma *"A pesar de las reformas legales e institucionales puestas en marcha en la última década, en la actualidad convergen severas y diversas deficiencias, cuyo efecto conjunto es una gestión pública ineficiente e ineficaz, que no ha logrado mejorar el mal estado de la infraestructura ni proponer, y ejecutar, un plan concreto de mejora"*.²

1 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). Informe DFOE-OP-28-2006, San José, Costa Rica, 2006.

2 ESTADO DE LA NACIÓN. XII Informe, San José, Costa Rica, 2006.

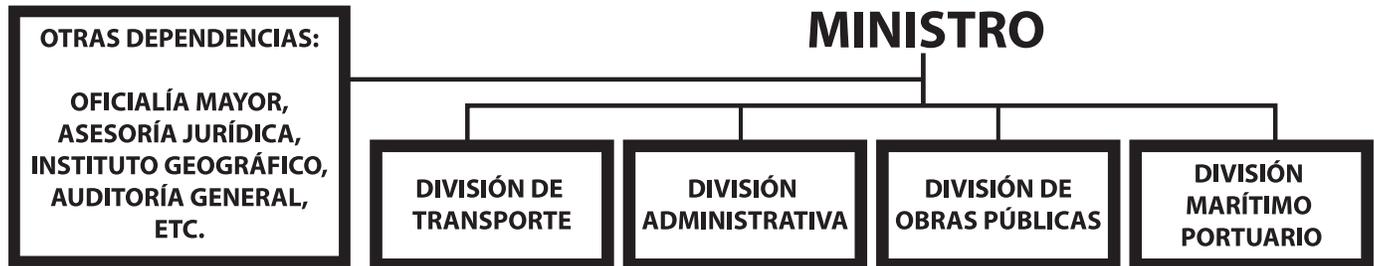
Esta visión de una institucionalidad confusa en su organización, entrabada en su accionar, limitada en su capacidad de ejecución, e ineficiente en el logro de sus objetivos prevalece hasta hoy, y se ha visto reflejada en una serie de hechos lamentables recientemente ocurridos, que han llevado desde finales de la Administración 2010-2014 a plantear la necesidad de realizar una nueva reforma al MOPT, que también involucra al CONAVI.

Por tanto, la reforma ha sido una constante en la historia del MOPT. Las pasadas reformas han producido que el sistema que existe actualmente, no sea funcional, debido a que en términos generales, existe duplicidad de funciones entre el MOPT y el CONAVI en su estructura organizativa. Por ejemplo, el CONAVI al disponer de un presupuesto propio, planifica y ejecuta proyectos de manera reactiva en el corto plazo, sin tener fundamento en una planificación estratégica que emane directamente del ente rector y sea acorde con las políticas de desarrollo y las necesidades reales de la infraestructura vial.

EVOLUCIÓN DEL MOPT Y LOS CONSEJOS

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para los años 90 presentaba en términos generales la estructura que se muestra en la **FIGURA 1**, donde la rectoría era ejercida por el Ministro, siendo el MOPT el ente ejecutor de las labores en la Red Vial Nacional (RVN) y en la Red Vial Cantonal (RVC). Específicamente la División de Obras Públicas era la encargada de ejecutar todas las obras de infraestructura vial, ya sea por administración o por contrato de los diseño y/o de ejecución de obra.

FIGURA 1
ESTRUCTURA DEL MOPT, AÑOS 90



Nota: La rectoría era ejercida por el Ministro. El MOPT ejercía funciones de ejecutor en la Red Vial Nacional y en la Red Vial Cantonal.

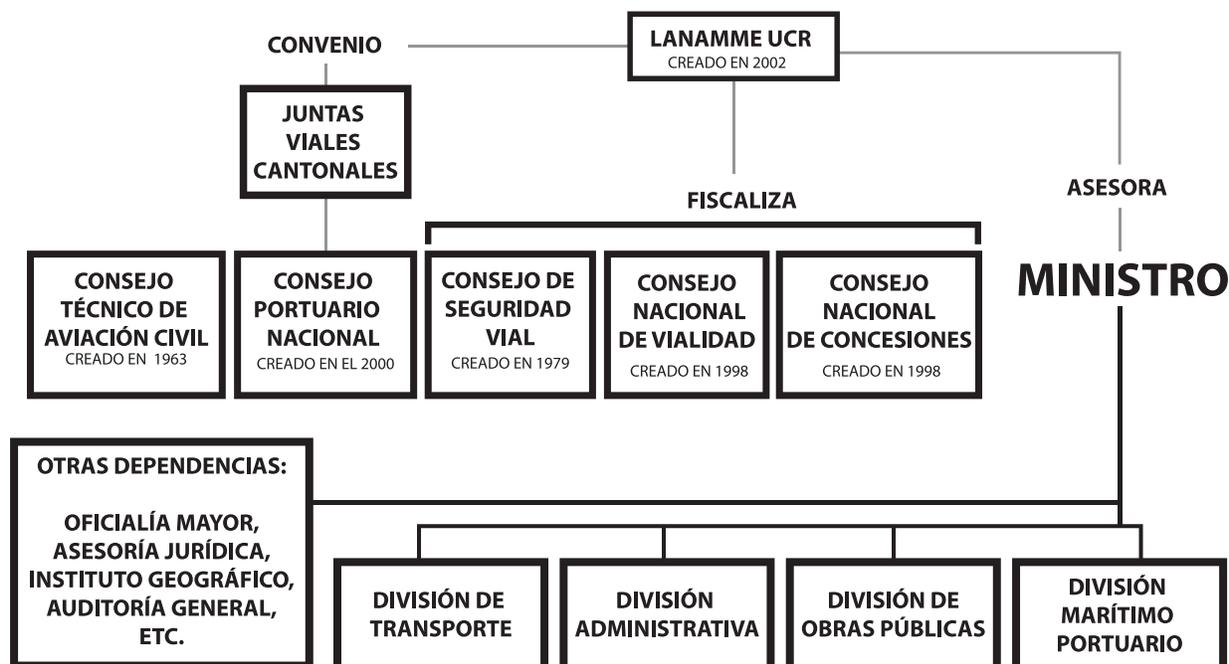
Fuente: MOPT.

Posterior a la crisis económica de los años 90 y con la creación de los consejos como entes de desconcentración máxima, "adscritos" al MOPT, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes inicia un proceso de reforma, el cual se ha convertido en una característica permanente hasta el día de hoy.

A las entidades existentes en 1993 -el MOPT, fundado en 1860 pero regido por la Ley 3155 de 1963, y el COSEVI, creado en 1979- se agregaron cuatro entidades: el CONAVI y el CNC, ambos establecidos en 1998, el Consejo Nacional de Transporte Público (CTP) en 1999 y, posteriormente, en el 2001, las juntas viales cantonales. Dichos consejos por ser órganos de desconcentración máxima adscritos al MOPT, cuentan con personería jurídica instrumental y presupuestaria. En este grupo de entidades destaca el CONAVI, que ha sido responsable de la planificación, programación, ejecución, financiamiento y control de todas las obras de la Red Vial Nacional.

Aunque los consejos se establecen como adscritos al MOPT, el hecho de que además se definan como entes de desconcentración máxima, ha significado una limitación para el ejercicio de la rectoría por parte del Ministro. Bajo estas circunstancias, en la ejecución real de las funciones, lo que ha prevalecido es una relación transversal entre los consejos creados y el Ministro (tal y como se muestra en la **FIGURA 2**), donde las decisiones se realizan por votación de los miembros del consejo y en la toma de decisiones, el Ministro que es el presidente, representa solamente un voto, de un total de 7 miembros.

FIGURA 2
ESTRUCTURA DEL MOPT, AÑO 2002



Nota: Aunque los consejos se establecen como adscritos al MOPT, el hecho de que además se declaren como entes de desconcentración máxima, con personería jurídica instrumental y presupuestaria, ha significado una limitación para el ejercicio de la rectoría por parte del Ministro. Bajo estas circunstancias y de manera informal, se ha establecido una relación transversal entre las entidades creadas y el Ministro, donde las decisiones se realizan por votación de los miembros del consejo. Por otro lado, se constituyen las Juntas Viales Cantonales como órganos públicos municipales pero que no pertenecen al esquema organizacional de la municipalidad, donde uno de sus miembros es un representante del MOPT, nombrado por la División de Obras Públicas, con el fin de colaborar con coordinación para aportar material, maquinaria y personal determinado en casos específicos. Además, se incorpora el LanammeUCR con tareas de fiscalización de obras viales de la Red Vial Nacional y más adelante en la Red Vial Cantonal.

Fuente: MOPT.

Adicionalmente, se constituyen las Juntas Viales Cantonales como órganos públicos municipales pero que no pertenecen al esquema organizacional de la municipalidad, donde uno de sus miembros es un representante del MOPT, nombrado por la División de Obras Públicas, con el fin de colaborar con coordinación para aportar material, maquinaria y personal determinado en casos específicos.

Además, por primera vez en el sector público se establecieron mecanismos de evaluación técnica de las inversiones en in-

fraestructura vial, tarea de fiscalización que se encomendó al LanammeUCR, como parte de un proceso de ampliación de los controles sobre la acción pública, que se desarrolló en conjunto de la Administración Pública.

En síntesis, se abandonó –aunque no del todo- el modelo de gestión mediante el cual el MOPT ejecutaba directamente y administraba, la construcción o reparación de carreteras y caminos, por otro modelo en el que ese Ministerio es la cabeza de un conglomerado institucional, mientras que los miembros de consejo tienen todas las atribuciones para la gestión de las inversiones, sin responsabilidad directa asociada.

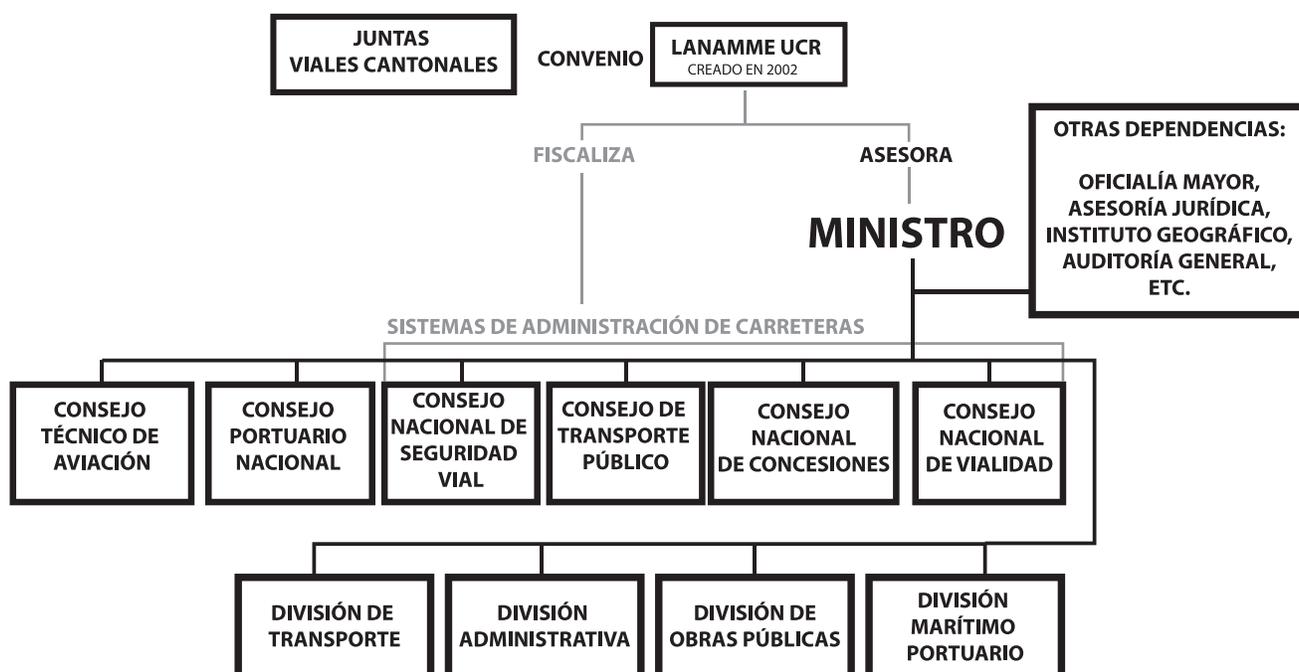
La creación del fondo vial en 1998 que dota de recursos al CONAVI y la recién adquirida independencia de éste, culminan en un debilitamiento de la capacidad del MOPT para ejercer de forma eficiente su autoridad y rectoría. Esta situación repercute de forma negativa en la gestión de los proyectos en el CONAVI, ya que ante la falta de liderazgo y una guía estratégica, el CONAVI asume la labor de planificar las intervenciones pero de forma reactiva y sin una guía estratégica de largo plazo. Así las cosas, se inicia un proceso de prueba y error, tanto en la conservación vial como en la construcción de obra nueva, experimentando modelos de contratación de distinta índole y alcance. Entre los primeros modelos probados se tienen los modelos de contratación por “precios unitarios” para pequeños proyectos, los cuales fueron sustituidos posteriormente por un modelo denominado “contratos de cuantía inestimable” por zonas de conservación, a los que se les llamó “proyectos de segunda generación”. No obstante, los datos más recientes de la evaluación de la red vial realizada cada dos años por el LanammeUCR, han demostrado como ésta nueva generación de proyectos no solo no ha logrado optimizar la inversión en la red vial, sino que han permitido que el patrimonio vial se pierda lentamente.

Más recientemente, se han desarrollado una serie de proyectos de ley tendientes a rescatar el verdadero alcance de la rectoría del MOPT y la necesidad de ejercer de forma eficiente y eficaz las potestades inherentes a la misma. Entre estas actividades está la formulación de un proyecto de ley para mejorar las leyes de creación del CONAVI, ley 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria, ley General de Caminos Públicos, la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial y a la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública. Se destaca dentro de estos

proyectos de modificación de leyes la incorporación de un Sistema de Administración de Carreteras, administrado por el MOPT, como una alternativa viable para el ordenamiento de las inversiones y toma de decisiones con mayor rigor técnico, lo cual implicaría un nuevo reto de implementación para un Ministerio debilitado.

La FIGURA 3 esquematiza la estructura organizacional que a criterio del LanammeUCR, se pretendía restablecer con la reforma del 2013. Se incluye al LanammeUCR como actor, dadas las competencias conferidas por la Ley 8114.

FIGURA 3
ESTRUCTURA DEL MOPT, SEGÚN PROPUESTA DE REFORMA DEL 2013



Por tanto, con la propuesta de reforma del 2013 se pretendía devolver la rectoría al MOPT con el fin de ejercer de forma eficiente y eficaz las potestades propias de la rectoría. El MOPT retomaría la ejecución de obras nuevas y reconstrucción de la Red Vial Nacional, mientras que el CONAVI seguiría ejecutando la conservación y rehabilitación en la Red Vial Nacional. Por su parte, el MOPT continuaría coordinando y asesorando a los mu-

nicipios en la atención de la Red Vial Cantonal. Todo lo anterior, como se mencionó anteriormente, bajo el marco de un Sistema de Administración de Carreteras.

LA REFORMA DEL MOPT-CONAVI: ASPECTOS MEDULARES

Hablar de reforma o reestructuración del MOPT parece ser una constante a lo largo de los años, existiendo diferentes posturas y enfoques al respecto, como el de la Comisión de Notables que en su informe propone una reforma estructural profunda: "*R65. En aras de la eficiencia y probidad administrativa y la disminución del gasto público para la pronta satisfacción de los intereses públicos, se recomienda la profunda reestructuración de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE} y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT}. En el caso de este Ministerio, considerar el eventual cierre del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI}, e/ Consejo de Seguridad Vial (COSEVI} y el Consejo de Transporte Público (CTP}, conforme a/ ordenamiento jurídico*"³.

Con el propósito de aportar elementos que permitan una mejor definición sobre la orientación y las acciones a tomar en una eventual reforma o reestructuración del MOPT, nos vamos a referir a algunos aspectos medulares que consideramos ineludibles de tomar en cuenta:

A. Ejercicio de la autoridad y la rectoría

Todos los análisis y propuestas de reformas coinciden en destacar la necesidad de rescatar la autoridad y la rectoría del sector por parte del MOPT; lo que a nuestro juicio conlleva dos aspectos fundamentales:

- **Rectoría:** En primer lugar corresponde clarificar e institucionalizar una adecuada conceptualización del principio de rectoría, entendida básicamente como la potestad directora, coordinadora y de vigilancia que ejerce el Poder Ejecutivo sobre las dependencias e instituciones que conforman el sector. Esta dirección política se concreta a través de la promulgación de

³ COMISIÓN DE GOBERNABILIDAD, Propuestas para fortalecer la institucionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática. Ministerio de Planificación. República de Costa Rica. 2013.

directrices, y la implementación de mecanismos de planificación, coordinación, y control efectivos y funcionales.

En este entendido, la rectoría es una actividad de carácter político cuyo ejercicio no corresponde a la institución como un todo, sino al Poder Ejecutivo representado por el Ministro y el Presidente, ejercida de acuerdo con los criterios de la planificación nacional con el fin de encauzar el actuar del Ministerio.

Especial atención y análisis merece la conformación y funcionamiento del Consejo de Administración del CONAVI, pues en la práctica muchas veces sus decisiones interfieren y menoscaban la autoridad y rectoría del MOPT.

En el informe de la Comisión de los Notables, en el eje de Administración Pública, se identifica lo planteado anteriormente. *"P27. Existe un debilitamiento de la orientación ministerial respecto de muchos entes descentralizados y órganos desconcentrados (por ejemplo, las así llamadas instituciones u órganos adscritos a los ministerios o instituciones públicas). No se ejerce una dirección jerárquica ministerial efectiva. En ciertos casos, el vínculo con el ministerio al que pertenecen es prácticamente nulo o muy débil. La necesidad de articulación con vistas a que el Gobierno pueda imprimirles una orientación determinada, debe ser reconocida y reforzada"*⁴.

- **Capacidad técnica:** La rectoría política debe estar acompañada y sustentada en la capacidad técnica de la institución como un todo. Anteriormente el MOPT logró desarrollar muy buenas capacidades técnicas para ejecutar obras por administración y contrato; sin embargo sus capacidades actuales no son acordes ni suficientes para ejercer el liderazgo técnico sobre la estructura organizacional bajo su rectoría. Algunos de los campos en los cuales el MOPT debe fortalecer sus capacidades son: planificación técnica; creación y manejo de bases de datos; elaboración de estudios y diseños técnicos; mecanismos de contratación ágiles y oportunos; mecanismos de control y rendición de cuentas apropiados; entre otros.

4 IDEM.

B. Enfoque de sistema y rol de actores:

El ejercicio de la autoridad y rectoría de parte del MOPT no es posible si no se tienen claramente definidos y entendidos los roles de los diferentes actores que participan en la gestión de la infraestructura vial del país, e implementados mecanismos de comunicación, coordinación, seguimiento y control efectivos.

En la estructura actual del sistema, tal como se mostró en la Figura 3, destacan 3 roles principales: dirección, ejecución y, asesoría y fiscalización:

1. **DIRECCIÓN:** Este rol corresponde al MOPT, bajo la figura del Ministro e implica la ejecución de actividades de carácter estratégico a través de las cuales se ejerce la autoridad y rectoría del sector, entre ellas:

 - **Planificación técnica:** La carencia de planes de largo y mediano plazo han convertido la gestión de la infraestructura vial en una actividad cortoplacista orientada a resolver problemas, que nos ha condenado a contar con una infraestructura vial obsoleta y de mala calidad.

La modernización de nuestra infraestructura vial requiere de una visión estratégica de largo plazo, que oriente las decisiones de inversión más allá de la simple consideración de la reparación o búsqueda de transitabilidad.

Iniciativas como el Plan Nacional de Transporte 2011-2035 y las del Grupo Consenso son un paso positivo en este sentido, identificando claramente las principales intervenciones a realizar en la infraestructura vial para mejorar su capacidad y funcionamiento.

- **Gestión de información técnica:** La falta de información técnica confiable, actualizada y sistematizada de los elementos que conforman la infraestructura vial y su condición, es una limitación importante en la aspiración de contar con un sistema de gestión moderno y eficiente.

Corresponde al MOPT velar por la realización y actualización periódica de este inventario, y definir una estructura que garantice su sostenibilidad.

Cabe mencionar que en el caso de la Red Vial Nacional Pavimentada el LanammeUCR cuenta con una base de datos actualizada producto de las evaluaciones bianuales que realiza desde el año 2004, lo que representa un buen punto de partida.

- **Gestión de Calidad:** esto significa desarrollar el Laboratorio de Materiales del MOPT, como el Laboratorio de verificación de calidad de la Administración, de manera que se asegure que todo proyecto de obra vial, cuente con la correspondiente verificación de calidad confiable y oportuna por parte de la Administración, y no como sucede actualmente donde la verificación está a cargo de empresas privadas.
- **Acatamiento de las Directrices de Entes Fiscalizadores:** implementar un mecanismo que permita asegurar el cumplimiento de las directrices emitidas por la Contraloría General de la República (CGR), así como de las recomendaciones del LanammeUCR, ambos entes fiscalizadores de obra pública.

Hay que recordar que la finalidad de la fiscalización es que la Administración, de manera oportuna tome decisiones correctivas y preventivas, y ejerza adecuadamente comprobación, monitoreo y control, de los contratos de obra y conservación vial, mediante un análisis comprensivo desde la fase de planificación hasta el finiquito del contrato, para asegurar la inversión eficiente y efectiva de los recursos, permitiendo una rendición de cuentas y transparencia de la gestión realizada.

- **Necesidad de indicadores reales para la medición de la gestión institucional:** existen indicadores establecidos para la gestión institucional dentro del MOPT y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). No obstante, estos indicadores no permiten evaluar la eficiencia (producto/recursos utilizados) y eficacia (objetivos de cara a la relación de los resultados pretendidos/resultados reales) de la inversión, pues los que actualmente se aplican, sólo consideran el alcance de los objetivos, mismos que resultan muy generales desde el punto de vista de infraestructura

vial.

- **Aspectos interinstitucionales:** Se deben buscar mejoras en los trámites y procedimientos destinados a la gestión de permisos, autorizaciones y coordinación con otras instituciones afines en torno al desarrollo de proyectos viales. Se debe crear un entorno regulatorio favorable y transparente que permita el crecimiento de la inversión privada, mediante la reducción de obstáculos que dificulten la ejecución de proyectos de construcción con el fin de incrementar la eficiencia en la Administración Pública. Ejemplo de estas situaciones tenemos:
 - **Expropiaciones:** actualmente los procesos de expropiación para obtener el derecho de vía de una ruta, representan un proceso lento que involucra a la Procuraduría, Registro Nacional, Municipalidades, etc., por lo que urge establecer un marco legal y mecanismos institucionales para aligerar el trámite de expropiaciones y los procesos de litigios, en aras de no paralizar la ejecución de los proyectos. En caso de proyectos de gran impacto, establecer a través de la vía legal que corresponda, una comisión específica para cada proyecto (que no considere más de un proyecto para evitar su lento su accionar). Dichas comisiones deben involucrar representantes de las partes involucradas en la gestión de expropiaciones (MOPT, CONAVI, Procuraduría, Registro Nacional, etc.).
 - **Coordinación de Servicios Públicos Afectados:** establecer mecanismos interinstitucionales para generar una coordinación oportuna, respaldada con compromiso y agilidad, para resolver la afectación de los servicios públicos por la ejecución de obras viales. En caso de proyectos de gran impacto, establecer a través de la vía legal que corresponda, una comisión específica para cada proyecto (que no considere más de un proyecto para evitar su lento accionar). Dichas comisiones deben involucrar representantes de las partes que intervienen en los diferentes procesos, tales como MOPT, CONAVI, Institución del Servicio Público (ICE, AyA, Consejo Na-

cional de Fuerza y Luz, Municipalidades, etc.)

- **Modificaciones a la Ley de Contratación Administrativa:** modificar aquellos aspectos que afectan la agilidad de los trámites administrativos en los procesos de licitación, pero sin menoscabo de la transparencia, calidad e imparcialidad que éstos deben tener.

- **Dirección General de Servicio Civil:** el sistema implementado por esta institución rectora de gestión de recursos humanos para la Administración Pública, limita la contratación de profesionales con alto perfil técnico, por lo que es importante revisar la idoneidad de los mecanismos de contratación de funcionarios públicos.

- **Integridad Profesional:** la labor de los profesionales públicos y de los contratistas debe enmarcarse dentro de un código de integridad moral. Se deben reforzar valores y principios, para el buen ejercicio y comportamiento profesional (adecuada cultura institucional), considerando:
 - Celeridad de los procesos, evitando trámites innecesarios.
 - Buen control, por medio de la adecuada y oportuna verificación, evaluación, inspección, comprobación y supervisión de los procesos, especificaciones y procedimientos.
 - Efectividad, eficacia y eficiencia, para el logro oportuno de los objetivos, en busca del efecto deseado, con la optimización de los recursos.
 - Igualdad, imparcialidad y moralidad, a través de un tratamiento rigurosamente imparcial hacia los administrados, sin favorecer ni perjudicar a individuos o grupos, garantizando los derechos de todas las personas, con honestidad y respecto a las normas y obligaciones.

- Responsabilidad y transparencia, a través de la correcta ejecución del objeto contratado, con un control estricto.
 - Desarrollo del sentido de pertenencia y sensibilización para contribuir en las mejoras del sistema.
 - Evaluación de la curva de aprendizaje, para que a través de la retroalimentación se establezcan procesos de mejora continua.
- **Cultura Técnica:** se refiere a cómo hacer las cosas, tal es el caso de instituciones como la Contraloría General de la República y el ICE. Es necesario reforzar la cultura técnica para el progreso real en la gestión vial, para ello resulta indispensable capacitar y concientizar constantemente a los profesionales sobre los efectos negativos de la "miopía profesional" que favorece el origen de conflictos, impide el logro de los objetivos de forma completa y adecuada, e incluso incide en la toma de decisiones improcedentes que aplazan los tiempos de respuesta que conlleva a la ineficiencia en el desarrollo de los proyectos viales.

2. **EJECUCIÓN:** Este rol corresponde al CONAVI en la Red Vial Nacional y a las municipalidades en la Red Vial Cantonal. Para una ejecución efectiva, este rol debe ser fortalecido mediante mejoras en la Gestión Técnica, aspecto que se abordará más adelante.

Es importante destacar que la Ley 7798 de creación del CONAVI, no solo establece que a éste le corresponde la conservación y construcción de carreteras, entre otras actividades, sino que además se declara la conservación vial como una actividad ordinaria de servicio público y de interés nacional. Esto representa una gran responsabilidad y la correspondiente concientización de la cultura de servicio al cliente, ya que como usuarios, estamos pagando un servicio de modalidad "prepago", por lo que, cualquier iniciativa de reforma que se plantee debe incorporar elementos que ga-

ranticen calidad y buen desempeño de la infraestructura vial.

Adicionalmente, la Ley 7798 establece que el CONAVI debe ser administrado por un Consejo de Administración, que es el órgano directivo de la organización y; está integrado de la siguiente manera:

- El Ministro de Obras Públicas y Transportes -quien lo preside- y tiene "*representación judicial y extrajudicial con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma*"
- Dos representantes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)
- Un representante de las municipalidades.
- Un representante de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica
- Dos representantes de la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.

No obstante lo anterior, es necesario resaltar el hecho de que el Consejo al tomar las decisiones sobre toda la gestión que se realiza en el CONAVI (aprobación de presupuesto, nombramiento del Director Ejecutivo y del Auditor Interno, aprobaciones de planes anuales y quinquenales, aprobación de normas de pesos y dimensiones, emisión de criterios técnicos para la clasificación de la Red Vial Nacional, suscribir contratos, entre otros), se puede apartar de las recomendaciones que emita el Ministro, situación que contraviene el logro del ejercicio de la rectoría del MOPT.

- 3. Asesoría y Fiscalización:** Estos roles le corresponden al LanammeUCR y a la Contraloría General de la República (CGR).

De acuerdo con la Ley 8114, y en términos simples, le corresponde al LanammeUCR asesorar al MOPT -actividad que está debidamente reglamentada- y fiscalizar al CONAVI, mediante la ejecución de auditorías técnicas y evaluación de la red. El LanammeUCR realiza una fiscalización externa, es decir, constituye un órgano externo que es parte del sistema nacional de fiscalización de las obras viales de Costa Rica, competencia que

ha sido ratificada tanto por la Procuraduría⁵ como por la Contraloría General de la República⁶.

Por otra parte, por mandato constitucional, la Contraloría General de la República fiscaliza el uso de los recursos públicos que utiliza el MOPT-CONAVI, mediante controles previos y posteriores a la erogación de dichos fondos públicos. Entre los controles previos están la revisión de presupuestos y refrendo de contratos y en los controles posteriores está la realización de estudios para determinar cómo se ejecutó el presupuesto y verificar si se cumplieron las leyes, así como establecer sanciones en caso de que se encuentre responsabilidad por actos ilegales en el manejo de fondos públicos. En este rol de la CGR, es de suma importancia reforzar aspectos técnicos para medir si el presupuesto se ejecutó de forma efectiva y eficiente y de acuerdo con las necesidades reales de la infraestructura, así como para emitir el refrendo de contratos y sus modificaciones. Por otra parte, es nuestro criterio que dicho ente, puede contribuir a la mejora de los procedimientos administrativos para el establecimiento de sanciones, de manera que el principio de rendición de cuentas sea un hecho y se ejerza en todos los niveles de las instituciones.

C. Enfoque de gestión de activos

En los últimos años se han presentado cambios significativos en la forma de entender y gestionar la infraestructura vial, basados en la filosofía de gestión de activos, particularmente, al denominado Sistema de Administración de Carreteras. En la **TABLA 1** se establecen las principales diferencias entre el modelo de gestión actual y un modelo basado en la gestión de activos.

5 Oficio C-087-2002 de fecha 4 abril de 2002. Pronunciamento de la Procuraduría General de la República.

6 Oficio 3962 de fecha 8 de abril del 2005, emitido por la Contraloría General de la República

TABLA 1

**DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO DE GESTIÓN ACTUAL Y
EL MODELO DE GESTIÓN DE ACTIVOS**

MODELO DE GESTIÓN ACTUAL	MODELO DE GESTIÓN DE ACTIVOS
Horizonte de corto plazo	Horizonte de largo plazo
Orientado a la ejecución del presupuesto	Orientado a la conservación del patrimonio vial
Orientado a resolver problemas	Orientado a prestar un servicio público de calidad de manera sostenida
Enfoque de proyecto	Enfoque de red
Considera de manera aislada los diferentes elementos que conforman la infraestructura vial (pavimentos, puentes, drenajes, etc)	Integra todos los elementos que conforman la infraestructura vial
No existe un proceso sistemático que respalde las decisiones tomadas y las acciones ejecutadas.	Existe un proceso sistemático que combina criterios de carácter político-técnico-financiero que respalda las decisiones tomadas y las acciones ejecutadas

Fuente: LanammeUCR.

Tal como se mencionó anteriormente, se destaca como un aspecto positivo dentro de la reforma propuesta en el 2013, la incorporación de un Sistema de Administración de Carreteras (SAC) como una alternativa viable para el ordenamiento de las inversiones y toma de decisiones con mayor rigor técnico. Este aspecto se incorporó producto de las recomendaciones del LanammeUCR en el proyecto de modificación a la "Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N° 7798" que en su artículo 23, se establece que: *"Toda obra pública financiada por el CONAVI se realizará con fundamento en un Sistema de Administración de Carreteras que administrará el MOPT, a través de la Secretaría Sectorial y que constituirá el fundamento para la planificación estratégica a cargo de ese Ministerio; así como para la planificación táctica y operativa a cargo del CONAVI"*⁷. Esto significó una oportunidad coyuntural de incorporar conceptos de gestión en la función pública como uno de los elementos de mayor importancia en la formación de una nueva cultura vial.

⁷ COSTA RICA. Ley 7798 de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI) del 30 de abril de 1998. *Diario Oficial La Gaceta*, 29 de mayo de 1998, núm.103, p.11.

El enfoque de gestión para todos los activos que conforman la infraestructura vial (carreteras, puentes, seguridad vial, etc.) requiere de una gran inversión en tecnología, capacitación y principalmente en la formación de una sólida y estable base de información científica sobre todos los elementos de la infraestructura que se pretende gestionar. Afortunadamente, desde el año 2002 con la creación de la Ley 8114, el LanammeUCR ha desarrollado importantes proyectos en el fortalecimiento de las líneas de transferencia de tecnología, evaluación de redes viales y fiscalización, lo cual permite crear una sólida base para el desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de Carreteras (SGC). Así mismo, la ruptura de antiguos mitos y prácticas de intervención nocivas para la correcta gestión de los activos en las distintas fases de los proyectos viales ha sido un tema prioritario en más de 280 cursos de capacitación impartidos hasta el año 2013 en el LanammeUCR. La insistente búsqueda de la formación y el convencimiento sobre la necesidad de incorporar un sistema de gestión de carreteras y romper prácticas tales como "lo malo primero" es sin duda el primer y más difícil paso en la implementación de un sistema de gestión.

D. Mecanismos de financiamiento y su ejecución

Desde la creación del fondo vial en 1998 por medio del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de Vialidad, No 27099-MOPT se han establecido las siguientes fuentes de financiamiento para las labores en la Red Vial Nacional:

1. Un monto equivalente al 15% de la contribución especial sobre la distribución nacional de combustibles y energéticos derivados del petróleo.
2. Un monto equivalente al 50% de los ingresos recaudados por concepto del impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9 de la Ley No 7088.
3. Las partidas presupuestarias contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional y las transferencias que realicen las Administraciones Públicas.
4. Los créditos que contrate el CONAVI con instituciones de financiamiento nacional e internacional.
5. Las donaciones y las ganancias o utilidades que produzca

la inversión de excedentes en el mercado financiero.

6. El producto de los peajes sobre puentes y vías públicas, no sujetos a concesiones de obra pública.
7. Las multas por infracción de las normas sobre pesos y dimensiones de automotores.

Todas estas fuentes han dotado al CONAVI del recurso financiero necesario para ejecutar sus funciones, mediante los mecanismos de contratación que el mismo CONAVI defina dentro de las potestades que la ley le permite. De esta forma se han venido implementando una serie de "modelos de contratación", con el fin de atender el nivel de deterioro que muestra la Red Vial Nacional.

No obstante, los análisis realizados por el LanammeUCR en la evaluación de la red vial nacional que se realiza de forma bienal desde el año 2004, han demostrado que a pesar de las diferentes fuentes de financiamiento disponibles y de los diversos modelos de contratación de obra que han sido implementados, no se ha logrado un impacto significativo en la calidad de la red vial, mostrando por el contrario, un deterioro paulatino de la calidad del patrimonio vial.

Así mismo, el financiamiento con entidades extranjeras, por medio de "préstamos con intereses blandos" ha mostrado también una alta fragilidad, abonada por una falta de solidez institucional, poca capacidad de ejecución e inestabilidad en la estructura política y técnica de entidades como el MOPT y el CONAVI. Casos como los más recientes donde se aprueban montos por sumas cercanas a los \$1 500 millones para infraestructura con entidades como el BID (PIV I y PIV II) y BCIE con listas iniciales de hasta 24 proyectos de gran importancia en la red vial terminan convirtiéndose en una reducida lista de 4 proyectos (Proyecto Cañas - Liberia (PIV I), Circunvalación Norte (BCIE incompleta), San Francisco - Río Segundo (BCIE) y diseño y construcción de puentes en Interamericana Norte), con pagos por intereses de compromiso de cerca de los ₡2 000 millones de colones para setiembre del año 2013.

Todos estos intentos de utilización de diversas fuentes de financiamiento así como de modalidades de contratación, sin la adecuada planificación, estudios técnicos y diseños formales que justifiquen los montos de los préstamos, la pobre capacidad de

ejecución presupuestaria (por ejemplo a junio 2013 el programa de Conservación Vial sólo había ejecutado el 54,2% del presupuesto asignado⁸) y la falta de un Sistema de Administración de Carreteras, representan los principales retos en la misión de rescatar la infraestructura vial de país.

E. Gestión técnica: nivel operativo

Tal y como se han indicado anteriormente, las reformas del MOPT y del CONAVI que se han propuesto, plantean en términos generales: una reestructuración de ambas instituciones, cambios en la coordinación de ambas, implementación de un Sistema de Administración de Carreteras y redistribución de obras a ejecutar (construcción y mejoramiento a ejecutar por el MOPT; mantenimiento y rehabilitación por CONAVI), entre otros.

No obstante lo anterior, para el éxito de estas reformas, sin entrar en el alcance de las mismas, adquiere particular relevancia la atención y solución de ciertos aspectos internos y externos, que desde hace años vienen afectando la gestión vial por parte del MOPT-CONAVI.

Para planificar, ejecutar y administrar la red vial y sus activos, no es suficiente la reestructuración institucional y la reasignación de funciones, que proponen dichas reformas, sino que además y de forma paralela, resulta imperioso superar ciertos inconvenientes que representan todo un desafío para el país, pues algunos no sólo involucran al MOPT, sino que además a otras instituciones. Estas situaciones, que por lo general están asociadas a inversiones y plazos adicionales, no contemplados originalmente, se pueden presentar en cualquier etapa de la gestión de un proyecto: prefactibilidad, factibilidad, planificación, diseño y especificaciones; cartel y proceso licitatorio; ejecución y recepción, así como la puesta en operación.

A continuación se detallan aspectos ineludibles en diferentes áreas de la gestión técnica del MOPT-CONAVI:

⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). Informe Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, Primer Semestre, San José, Costa Rica, 2013.

- **Aspectos conceptuales**
 - Integralidad de la Red Vial Nacional: Esto quiere decir, que los proyectos deben diseñarse pensando en la interconexión de las vías, su impacto en la mejora de los indicadores de servicio de una región y no de forma aislada⁹.
 - Sistema: los proyectos viales deben contribuir integralmente a mejorar la competitividad y calidad de vida de los ciudadanos. Esto implica que de acuerdo con una planificación sistémica, se elevaría el nivel de servicio de nuestra red estratégica para cumplir con algunos estándares que el país debe asumir si se quiere salir del tan deshonroso lugar que se ocupa actualmente a nivel mundial en el área de infraestructura. La meta: una red vial interconectada.
 - “Proyecto completo”: Esto quiere decir que los proyectos no pueden quedar sin conexión entre ciudades, pueblos o con la red vial estratégica. Ejemplos:
 - a. Sifón-La Abundancia: sin “puntas”, es decir sin conexión con la Ruta 1 ni con Ciudad Quesada y Florencia
 - b. Radial Desamparados,
 - c. Florencio del Castillo (Hacienda Vieja)
 - d. Florencio del Castillo (La Galera)
 - Calidad de Vida: la infraestructura vial es un medio para brindar confort, transitabilidad de personas y mercancías de manera segura
 - “Servicio público”: es pagado por todos e incluso con modalidad “prepago” (impuesto a los combustibles)
 - Gestión de la Calidad en Obras: Verificación por parte de la Administración y control de calidad por parte de la empresa constructora. La calidad no se negocia!
- **Planificación y gestión estratégica**
 - Ausencia de planificación de largo plazo de las inver-

⁹ Ideas Técnicas Fundamentales del Consenso por el Rescate de la Red Vial Nacional (CRVN)

siones: Se requiere un ordenamiento institucional, una planificación, una asignación de recursos con estrategia que trascienda el ciclo político (períodos de gobierno)

- Ausencia de estrategia, políticas institucionales y dirección de las acciones de MOPT-CONAVI para poder recuperar la Red Vial Nacional
- Políticas inadecuadas de mantenimiento: el tipo de intervención no obedece a políticas y directrices claras, que tengan como fundamento los estudios y diseños técnicos requeridos.
- Segregación operativa de la institución: no existe una comunicación y coordinación fluida de las diferentes gerencias del CONAVI, de manera que se asigna la ejecución de proyectos a una gerencia dada, cuando por su naturaleza le corresponde a otra. De igual forma, como no hay un procedimiento efectivo de revisión y actualización de diseños antes de emitir la orden de inicio de ejecución de una obra, los errores y/o omisiones se detectan durante la etapa constructiva.
- Ciclo del proyecto: el ciclo de un proyecto está constituido por las etapas de pre factibilidad, factibilidad, diseño, construcción, operación. No obstante, los proyectos no se desarrollan en este orden, ni se les da el seguimiento requerido.
- Planificación y estrategia para la atención de los Puentes de la Red Vial Nacional
- Incorporación efectiva de la Seguridad Vial en la gestión de CONAVI: si bien es cierto se ha emitido un decreto que establece que todo proyecto vial debe contemplar la seguridad vial, no existen políticas y directrices claras al respecto.
- Aplicación no adecuada de la figura de Imprevisibilidad o atención por urgencia: se ha desvirtuado el concepto de imprevisibilidad, para el cual se ha venido considerando que toda contingencia responde al concepto de imprevisibilidad, cuando en muchos casos los eventos vienen precedidos de sucesos que ponen en evidencia el riesgo de la estructura vial, siendo que en esos mo-

mentos (sobre todo si en la zona hay contrato de conservación vial) se podrían tomar medidas para evitar la urgencia.

- Rendición de cuentas por parte de los funcionarios, es decir responsabilidad técnica en la toma de decisiones en la administración de proyectos
- ELEMENTO CLAVE: Fiscalización sobre la planificación de Inversiones, en donde se ha podido identificar:
 - Asignación de rutas que necesitan reconstrucción a la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes: el tipo de intervención no obedece a políticas y directrices claras, que tengan como fundamento los estudios y diseños técnicos requeridos.
 - Construcción de carreteras que no corresponden a ningún plan estratégico o priorización: por falta de un Sistema de Administración de Carreteras.
- Necesidad de indicadores reales para la medición de la gestión operativa del CONAVI, pues a pesar de ser el ejecutor de las obras, establece objetivos e indicadores muy generales. Algunos indicadores debieran considerar por ejemplo:
 - Desempeño de las intervenciones
 - Gestión (eficiencia de fondos, eficiencia de los contratistas, oportunidad de intervención)
 - Condición del pavimento: se integran dentro de un Sistema de Administración de de Carreteras, tales como IRI, deflectometría, fricción, etc.
- **Estructura organizacional**
 - Reestructuración organizacional, asignación de roles y funciones a lo interno del MOPT-CONAVI y que mejore la comunicación entre departamentos para que no funcionen como islas y más bien que se genere una sola política institucional.
 - Claridad de roles y responsabilidades de departamentos y

de puestos, evitando la duplicidad de funciones

- Inventarios y bases de datos, actualizado y completo, con historial de intervenciones: es necesario crear, revisar y actualizar esta información de los proyectos de manera que sea de calidad, actualizada y completa
- Homologar las políticas y criterios sobre el control de calidad dentro de toda la institución, así como el de funciones y responsabilidades de las diferentes gerencias, departamentos del MOPT-CONAVI (No deben haber diferencias entre gerencias, por ejemplo Conservación Vial versus Obras)
- Se debe capacitar rigurosamente a los ingenieros de planta contratados por CONAVI **tanto en temas técnicos como de gestión.**
- **Gestión administrativa de proyectos**
 - Prevención de riesgos en la administración y ejecución de proyectos: incorporar estudios de vulnerabilidad de los corredores viales en donde se va a construir, rehabilitar una ruta.
 - Carteles y Especificaciones: implementar un sistema para definir y aplicar, de acuerdo con la retroalimentación y las lecciones aprendidas en carteles anteriores, las medidas necesarias para evitar problemas de inconsistencias, ambigüedades, omisiones o incongruencias, entre los términos de referencias, las especificaciones técnicas y otros aspectos de fondo del mismo cartel.
 - Procesos de Licitación: El CONAVI debe asegurar que, previo al concurso licitatorio de un proyecto de construcción, se encuentren debidamente aprobadas las adquisiciones de derecho de vía, la aprobación de la utilización de fuentes de materiales y evitar que ocurran desfases entre el inicio del contrato de obra y la solución a estos aspectos. Dentro de las actividades previas al proceso de licitación, se recomienda considerar, entre otros:
 - Actividades críticas que deben resolverse previo al inicio de obras.
 - Contar con la versión final del cartel de licitación,

debidamente depurado de errores, inconsistencia, incongruencias, omisiones y ambigüedades.

- Contar con estudios y diseños vigentes y debidamente aprobados por la entidad correspondiente, para evitar aclaraciones y objeciones al cartel de licitación, que en consecuencia retardan el proceso licitatorio y por ende, el inicio de la ejecución de las obras.
 - Disponibilidad del derecho de vía requerido por el proyecto, para evitar complicaciones y atrasos en la ejecución del proyecto.
 - Aprobación por la institución respectiva, del uso de la fuente de materiales, para evitar atrasos en la producción.
 - Coordinación y aprobaciones por las partes involucradas, del tratamiento a llevar en relación con los servicios afectados, donde se evidencien los compromisos adquiridos.
 - Eliminar el desfase entre el inicio del proceso licitatorio para la contratación de la actividad de Supervisión/ Verificación y el inicio del proceso licitatorio para la ejecución de las obras.
- Administración y Supervisión de Proyectos: este concepto se define como la disciplina de organizar y administrar los recursos, de forma sistemática y ordenada, de manera que un proyecto dado sea terminado completamente dentro de las restricciones del objeto, alcance, tiempo y costo definido en el cartel de licitación y su contrato.

En este sentido, tanto para la contratación de la supervisión como de verificación de la calidad, se han detectado las siguientes debilidades:

- Carencia de procedimientos para el cambio en las especificaciones técnicas establecidas en el contrato, sin el debido soporte técnico ni la respectiva aprobación por la entidad correspondiente, pues bajo esas condiciones no se puede garantizar la calidad y buen desempeño de las obras.

- Cambios en la naturaleza del objeto del contrato, por inconsistencias entre el objeto del contrato y el alcance del mismo, ejecutándose obras que van más allá de lo pactado.
 - Duplicidad de funciones de inspección: algunas actividades de empresas contratadas para supervisión resultan similares a las que ejecuta personal de planta del CONAVI, en un mismo proyecto
 - Falta de definición clara en la asignación de las responsabilidades profesionales, en los contratos de supervisión, de manera que para la respectiva rendición de cuentas, no hay claridad para establecer responsabilidades.
- Recepción Final de Proyecto: instaurar un procedimiento eficaz que permita efectuar de manera oportuna y adecuada, un proceso formal de recepción de obra de proyectos viales, orientados a recibir obras de buena calidad, para lo cual se constituya un grupo profesional interdisciplinario por parte de la Administración (diseñadores, jurídicos, financieros, ingeniería de inspección, etc.), con el fin de asegurar que las obras obedecen a las necesidades planteadas contractualmente y que el desarrollo del proyecto se realizó dentro del marco técnico, legal y financiero, que establece el contrato y sus modificaciones (debidamente aprobadas).

Además, debe contemplar acciones económicas-legales, para en caso de presentarse vicios ocultos imputables al Contratista, éste responda reparando a su propio costo, los defectos que surjan durante un periodo determinado de años en operación, contados a partir de la recepción definitiva del proyecto.

- Evaluación del desempeño de contratistas y consultores: en países vecinos se califica la capacidad de ejecución de trabajos de los contratistas en función de su capacidad financiera y el desempeño en proyectos en los que ha sido responsable del diseño y/o la construcción.
- Multas y sanciones al contratista por incumplimiento: ejercer los controles que ya existen por ejemplo: ejecución de garantías de cumplimiento de proyectos.

- **Diseños y estudios básicos**

- Calidad y suficiencia de los estudios básicos o preliminares en los proyectos de conservación vial y de construcción: establecer procedimientos para definir la cantidad y alcance de los estudios y diseños preliminares requeridos, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.
- Revisión de Diseños: Equivocadamente el control y aprobación de los diseños se ha limitado a un chequeo de requisitos documentales o de cálculos aritméticos de una metodología, por lo que resulta indispensable fortalecer y asegurar la aplicación rigurosa de procedimientos de control y aprobación de diseños, para evitar la detección de errores en etapas posteriores.

De forma paralela, se debe asegurar que los profesionales responsables de la ejecución y aprobación de los diseños, sean personal competente e idóneo, con el fin de garantizar la razonabilidad técnica-económico y funcional de los proyectos, así como la inversión.

- **Gestión de Calidad**

- La política institucional para la gestión de calidad, no es uniforme ni rigurosa en su aplicación. Es necesario un proceso estandarizado de evaluación y aplicación de sanciones por concepto de calidad de materiales y procesos constructivos.
- Homologar metodologías y criterios de evaluación de la calidad de los materiales y procesos constructivos, para que en función de ellos, se apliquen pautas uniformes a seguir, de igual forma para el pago de obras en función de la calidad.
- Ampliación de la cantidad de materiales, parámetros y procesos constructivos a evaluar mediante la gestión de la calidad, sin limitarla a la evaluación de la calidad del pavimento. Si bien es cierto se establecen especificaciones para otros activos de la carreteras, estas verificaciones no se consideran para efectos de pago.
- Conflicto de intereses cuando una empresa determinada brinda servicios de verificación de calidad en un proyecto dado y a su vez, brinda servicios de autocontrol de calidad

en otro proyecto, con el inconveniente que se presenta cuando el contratista que construye las obras es el mismo en los dos proyectos.

- Conflicto de intereses al utilizar el autocontrol de calidad (del contratista) para definir las multas por incumplimientos, sin considerar la verificación por parte de la Administración.
- Definición contractual explícita de las especificaciones técnicas y los parámetros de calidad que se medirán en las obras.
- Sistematización del control por parte del MOPT-CONAVI a los Laboratorios contratados que prestan servicios al CONAVI, de manera que cumplan con la acreditación de los ensayos de laboratorios que efectivamente se realizan para el control de calidad de los materiales que se incorporan en un proyecto vial.
- **Aspectos legales y administrativos**
 - Mejorar sistema de gerenciamiento de proyectos, con la inclusión de conceptos de "Project Management"
 - Indefinición de modelos contractuales en proyectos de conservación vial: por hora maquinaria, precios unitarios, cuantía inestimable (1, 2, 3 años), niveles de servicios.
 - Evaluar funcional y legalmente si la figura del Consejo de Administración del CONAVI es necesaria, dado el contexto legal establecido en cuanto a las atribuciones y responsabilidades, que les establece la Ley de Creación del CONAVI.

CONCLUSIONES

Es comprensible que las iniciativas de proyectos de ley que se han planteado para impulsar la "reforma del MOPT" persiguen un ordenamiento en cuanto a recuperar la rectoría del MOPT. No obstante, es preponderante tener presente que la reestructuración del MOPT-CONAVI no debe limitarse solamente a modificaciones en leyes, sino debe enfocarse en aspectos, principalmente de carácter técnico a nivel de organización, de los

que adolece actualmente y que no podrán ser subsanados solamente con dichos cambios en la legislación.

En relación con el modelo actual de gestión institucional del MOPT-CONAVI y los diferentes aspectos abordados anteriormente, se puede concluir que:

1. El modelo MOPT y consejos no ha funcionado
2. Se requiere que el MOPT retome su rol rector
3. La planificación debe gestarse en el MOPT
4. Se requiere de una política de estado en materia de infraestructura vial
5. Hay, necesariamente, que modificar leyes y procedimientos de trabajo
6. Se requiere de una redefinición de roles en el MOPT-CONAVI

La reestructuración del MOPT-CONAVI debe contemplar, sin necesidad de esperar el proceso de revisión y aprobación de estos proyectos de ley, un ordenamiento que involucre la modernización en políticas, metodologías, procedimientos propios en materia técnica que faciliten, de una manera homogénea en la institución, el actuar en los diferentes procesos de la gestión de proyectos. De esta manera, resaltar y promover, de manera prioritaria el desarrollo técnico de la institución, el cual, a nuestro criterio, es el principal elemento de reestructuración necesario para el rescate de la cultura vial del MOPT.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE GOBERNABILIDAD, Propuestas para fortalecer la institucionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática. Ministerio de Planificación. República de Costa Rica. 2013.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). Informe Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, Primer Semestre, San José, Costa Rica, 2013.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). Informe DFOE-OP-28-2006, San José, Costa Rica, 2006.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). Oficio 3962 San José, Costa Rica, 2006.

COSTA RICA. *Proyecto de ley, Reformas a las leyes de creación del Consejo Nacional de Vialidad y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a la ley de simplificación y eficiencia tributarias, a la ley General de Caminos Públicos, a la ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial y a la ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, para mejorar la eficiencia e intervenciones en la infraestructura vial costarricense y reorganizar el MOPT para procurar su eficiencia competencial.* Agosto 2013. En corriente legislativa. p. 24

COSTA RICA. Ley 7798 de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI) del 30 de abril de 1998. *Diario Oficial La Gaceta*, 29 de mayo de 1998, núm.103.

COSTA RICA. Ley 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria del 4 de julio 2011. *Diario Oficial La Gaceta*, 9 de julio 2011, núm.131, p.11.

ESTADO DE LA NACIÓN. XII Informe, San José, Costa Rica, 2006.

GRUPO CONSENSO POR EL RESCATE DE LA RED VIAL NACIONAL. Informe de resultados Labor de Octubre 2011-Abril 2012, CON-01-2012. San José, Costa Rica. 2012. p. 13

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035.* San José, Costa Rica. 2011. p.232.

PACHECO, Francisco Antonio et al. *Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática.* San José, Costa Rica. 2013. p. 48

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Oficio C-087-2002, San José, Costa Rica, 4 abril de 2002.

UNIDAD DE AUDITORÍA TÉCNICA, PITRA. *Aportes y recomendaciones para la gestión del Consejo Nacional de Vialidad. Informe inédito.* LanammeUCR. 2013. p. 54

AVANCES DE INVESTIGACIÓN

CONSTRUCCIÓN GEOGRÁFICA DE LA PROVIN- CIA DE LIMÓN, COSTA RICA: PODER, CULTURA Y TERRITORIO

GEOGRAPHICAL CONSTRUCTION OF LIMON PROVINCE, COSTA RICA: POWER, CULTURE AND TERRITORY

Alberto Gutiérrez Arguedas

Correo electrónico:

alguar48@gmail.com

Costarricense. Bachiller en Geografía por la Universidad de Costa Rica; estudiante de la Maestría en Geografía de la Universidad Federal de Rio Grande do Norte, Brasil. Investigador del proyecto 'Atlas de Dinámicas Territoriales de la provincia Limón', Universidad de Costa Rica. Áreas de investigación: Geografía Cultural y Geografía Política

Andrés Jiménez Corrales

Correo electrónico:

ajimenez2812@gmail.com

Costarricense. Bachiller en Geografía por la Universidad de Costa Rica; estudiante de licenciatura en Geografía en la Universidad de Costa Rica. Investigador del proyecto 'Atlas de Dinámicas Territoriales de la provincia Limón', Universidad de Costa Rica. Áreas de investigación: Geografía Urbana, Geografía Política y Geografía Social.

Luis Carlos Martínez Solano

Correo electrónico:

lkmartinez03@gmail.com

Costarricense. Bachiller en Geografía por la Universidad de Costa Rica; estudiante de licenciatura en Geografía en la Universidad de Costa Rica. Investigador del proyecto 'Atlas de Dinámicas Territoriales de la provincia Limón', Universidad de Costa Rica. Áreas de investigación: Geografía de los transportes, Gobernanza Territorial y Gestión del Riesgo.

Recibido 06/09/2013 – Aceptado 07/04/2014

Resumen

En este artículo se realiza un análisis territorial de Limón a través de una crítica hacia los proyectos que han sido plasmados en el territorio y la forma como éste ha sido concebido. Además, se reflexiona sobre algunas construcciones geográficas elaboradas desde relaciones de poder hacia la provincia Limón, esto por medio de la revisión de una serie de Geografías de Costa Rica, libros que han sido utilizados para la educación y el conocimiento del territorio costarricense. A la vez se presenta una forma alternativa de interpretar a esta región, como un territorio cultural diverso.

Palabras claves: Provincia Limón, territorio, territorio cultural, poder, cultura limonense, imaginarios geográficos.

Abstract

A territorial analysis of Limón Province is made through a critical perspective of how this region was conceived and built throughout its history. We discuss about some geographical constructions and imaginaries made towards Limón from the capital, by reviewing a series of Costa Rican Geographies, books that have been used for education and knowledge of Costa Rican territory. An alternative way of interpreting Limón Province is presented, based on its culturally diverse territory and its possibilities.

Keys words: Limón Province, territory, cultural territory, power, limonense culture, geographical imaginary.

INTRODUCCIÓN

Las geografías construidas en las distintas realidades representan productos socio-históricos, por tanto, el análisis del territorio es fundamental como un medio para acercarse a estos procesos. Entendemos al territorio como la creación y la invención de sujetos sociales e históricos, que a través de esta creación buscan instituirse y afirmarse. El territorio representa las relaciones de poder proyectadas en el espacio, por lo cual es una relación social que apropia el espacio. De esta forma, los territorios expresan las disputas y conflictos que

existen dentro de una determinada sociedad. ¹

Ahora bien, la provincia Limón puede ser considerada como un territorio en múltiples escalas, el cual ha tenido una evolución geográfico-histórica propia, que la diferencia del resto de los territorios de Costa Rica. Ha sido una zona de confluencia y divergencia de diversos intereses a lo largo del tiempo, que ha construido una configuración territorial con características propias.

El territorio Limón lo entendemos como el espacio que conforma la delimitación político-administrativa de la provincia Limón, pero tenemos presente que existe un Limón fuera de los límites oficiales, tomando en cuenta que los límites administrativos son estáticos y están lejos de acoplarse a las realidades sociales que son dinámicas. Limón es la provincia de Costa Rica que limita con el mar Caribe, por ende, ha tenido una gran influencia de este espacio geográfico. Oficialmente está conformada por seis cantones y 28 distritos (ver **FIGURA 1**).

Este territorio representado como espacio periférico y marginal se construyó gracias a la creación de un imaginario geográfico, hilado desde las élites de poder, que tiene como corolario la invención de un "Valle Central", que representa un espacio donde se localiza la "civilización" y la cultura, entre otras cosas, destinado a llevar sus lógicas a esos territorios "subordinados". Este imaginario se ha alimentado a base de prejuicios, provocando una exclusión territorial no solo de Limón sino también de otros territorios de Costa Rica, generando con esto una superioridad de unos lugares, en contraposición a otros.

El olvido sistemático que ha sufrido Limón por parte del Estado y sus instituciones ha sido una estrategia territorial, ya que ninguna acción realizada en el territorio es neutral sino que obedece a objetivos específicos; donde en este espacio se ha privilegiado el desenvolvimiento territorial en manos de agentes externos, cuyas ganancias tienden a irse para afuera, provocando un extractivismo territorial, base de la idea de desarrollo predominante en el mundo.

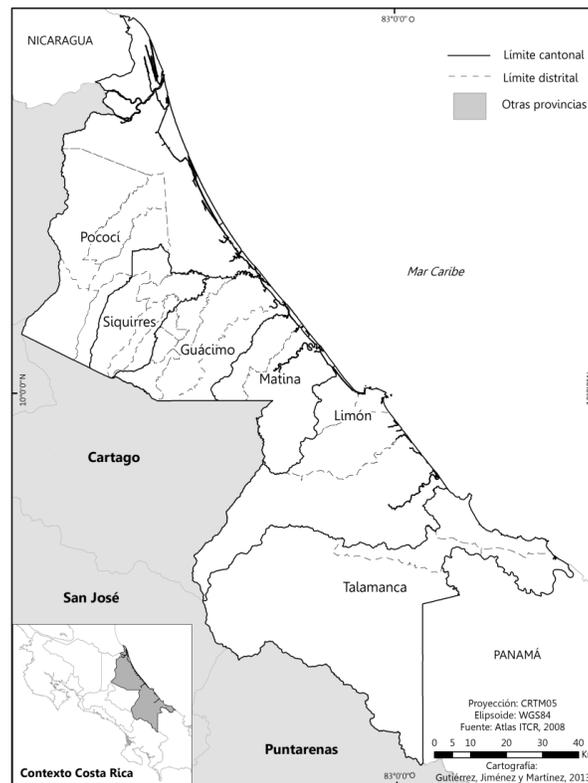
El territorio es un constructo sociopolítico en múltiples escalas y que involucra diversos sujetos de acción, por tanto, para Limón se puede localizar a los siguientes actores que tienen injerencia en distintas escalas: Estado, instituciones gubernamentales, organizaciones co-

¹ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. "A reinvenção dos territórios. A experiência latino-americana e caribenha". En: CECEÑA, Ana Esther (Ed.) *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, pp. 151-197.
SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013

munales, grupos culturales, empresas transnacionales y nacionales, entre otros, quienes tienen una influencia mayor o menor en el territorio limonense, en cooperación o contradicción.

FIGURA 1.

TERRITORIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE LA PROVINCIA LIMÓN.



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo principal del presente artículo es revisar y comprender cómo el territorio limonense fue construido, material y simbólicamente, producto de relaciones de poder contradictorias, con el fin de generar una reinterpretación de la provincia Limón, visibilizando los imaginarios geográficos construidos hacia este territorio y brindar una alternativa de interpretación por medio de aspectos culturales. El mismo se desarrolló mediante la revisión bibliográfica de geografías

patrias, así como artículos y libros que versan sobre la provincia Limón, lo cual fue complementado con trabajo de campo², que ayudó a identificar una serie de elementos de la esencia de este territorio.

BREVE ANÁLISIS TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE LIMÓN

El inicio de la historia moderno-colonial³ que conocemos para Costa Rica se inició en el territorio que hoy conforma la provincia Limón. La participación de esta región caribeña en la historia costarricense no siempre ha sido debidamente reconocida desde los centros del poder nacional. Prueba de ello es que fue la última provincia político-administrativa constituida en el país, en el año 1902. Limón ha estado históricamente excluida del estado-nación costarricense.⁴

Los distintos empréstitos suscitados en este territorio, estuvieron marcados por grandes actividades productivas de carácter de monocultivo de exportación. A lo anterior se le suma el actuar de agentes de poder, quienes desde la época colonial concentraron una mayor atención territorial en pocas regiones, más que todo las centralizadas, dejando a Limón (así como otras regiones del país) por fuera de los beneficios suscitados. De esta manera, los monocultivos de exportación, asociados a los latifundios, representaron una gran actividad de renta económica para ese territorio, con particularidades ambientales y culturales. Primero fue el cacao, del cual quedan todavía reminiscencias de sus plantaciones en el territorio, para luego darse el cultivo del banano, siendo éste asociado al enclave construido por la compañía extranjera *United Fruit Company* (UFCO).

La relación de explotación y subordinación que desde el Gobierno se estableció con esta provincia, se consolidó con el enclave neo-colo-

2 El trabajo de campo estuvo delimitado dentro del proyecto de investigación: "Atlas de las dinámicas territoriales de la provincia Limón", a cargo del Dr. Carlos Granados Chaverri, Escuela de Geografía, Universidad de Costa Rica. En el marco de la investigación se ha realizado una serie de giras por todo el territorio de la provincia, lo cual colaboró a construir un argumento fundamentado en las realidades territoriales en su cotidianidad y en sus influencias coyunturales e históricas.

3 El concepto de moderno-colonial lo tomamos del geógrafo brasileño Carlos Walter Porto-Goncalves (2011), que a su vez hace referencia a otros autores del pensamiento des-colonial como el peruano Aníbal Quijano y el colombiano Arturo Escobar. Moderno-colonial, quiere decir que la modernidad como construcción y paradigma cultural ha privilegiado a algunas regiones por sobre otras, lo que desemboca en una desigualdad por definición (tanto entre países como entre regiones de un mismo país), que no pudo haberse constituido sin su otra cara, la colonialidad, a partir de la cual acumuló su poder hegemónico, y en la cual los "dominados", a pesar de no disfrutar de los beneficios de la modernidad, también son protagonistas y creadores; "invisibles" pero no por eso menos reales. Este concepto se aplica claramente para el territorio limonense y es de gran utilidad para una comprensión más profunda.

4 CAAMAÑO, Carmen. "Desarrollo capitalista, colonialismo y resistencia en Limón". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica. 2006, número 32, p. 163-193.

nialista de producción agrícola.⁵ El modelo de enclave se entiende como un intercambio entre una empresa y un gobierno, en el cual se le entrega grandes extensiones de tierra a una compañía para la explotación de un cultivo, por ejemplo; y en muchos casos, todo esto a cambio de construir infraestructura pública. Lo paradójico es que las y los limonenses han sido excluidos sistemáticamente de los beneficios que el país y las empresas transnacionales obtienen de las actividades económicas que ahí se desarrollan.⁶ En Limón, esta situación se vivió con el cultivo del banano, que devino luego de que el empresario Minor Cooper Keith contrajera un contrato con el Gobierno de Costa Rica, con el fin de finalizar las obras de construcción del ferrocarril entre San José y Limón, promovido por los intereses oligárquicos de exportar el café de la región central del país por el puerto caribeño hacia otras latitudes, donde existía un creciente mercado.

El banano representó el segundo producto más importante de exportación de Costa Rica después del café. A pesar de los años transcurridos desde finales del Siglo XIX, la provincia Limón sigue teniendo el lugar con mayor hectáreas cultivadas de este producto, teniendo en su territorio un 85% del área cultivada en el país (35.072 hectáreas),⁷ de ahí la importancia de dicha provincia para esta producción, basada en un modelo de desarrollo extractivista que deja sus marcas destructivas en el territorio: contaminación ambiental y problemas de salud en las personas (entre otras consecuencias), que ha sido así tanto en el pasado como en la actualidad, ya que su modelo de implementación se preocupa exclusivamente por sus ganancias y el aumento de su capital.

De la mano del banano y la economía de enclave, el ferrocarril llegó a darle una nueva función a la región, convirtiéndola en un puente comercial entre el puerto de Limón y el "Valle Central". La ciudad de Limón y los nodos del eje ferroviario se convirtieron en focos de comercio y de residencia, propiciando el surgimiento de actividades terciarias y de servicios, diversificando en cierta medida, una economía local que estuvo fuertemente ligada al ferrocarril.

Las funciones que al territorio limonense se le asignaron fueron cambiando con el tiempo, producto de los vaivenes político-económicos. El cacao se vino abajo, y la empresa bananera se trasladó al Pacífico en 1938, tanto por causas ambientales como enfermedades que afectaron al cultivo, como por fuerzas sociales de resistencia y conflicto, como representan las históricas huelgas de los trabajadores bananeros a principios de la década de 1930. Sus poblaciones se adaptaron

5 *Ibíd.*

6 *Ibíd.*

7 Corporación Bananera Nacional (CORBANA). 2012. Zonas de producción [en línea].

así a nuevas actividades: una agricultura familiar, empleos ligados al comercio y al puerto, entre otros. Desde inicios de la reconversión productiva en la década de 1980, es que se vive un "segundo ciclo" de producción bananera, también operado en su mayoría por empresas transnacionales, el cual estimula fuertes movimientos migratorios en el campo, caracterizados por la inestabilidad y la alta movilidad. El ferrocarril dejó de funcionar en 1995, configurándose así una nueva dinámica económica en la región.

En la actualidad, el territorio limonense ha albergado la producción de piña en forma de monocultivo, que si bien es una importante fuente de empleo, ha traído una serie de consecuencias negativas a la población y al ambiente: problemas de salud, malas condiciones laborales y alto nivel de contaminación de suelos y aguas, entre otras; todo esto genera similitudes con la experiencia vivida con la producción de banano, tanto en el pasado como en el presente. Se ha tenido constantes ciclos de auge y pobreza en la zona, donde los problemas usualmente son trasladados a los trabajadores,⁸ lo cual responde a un sistema capitalista que socializa las pérdidas e individualiza las ganancias. Por esto decimos que la función del territorio limonense ha sido como enclave, como espacio para la extracción y la explotación de elementos naturales, lo cual sigue vigente aún hoy, ya que la lógica de explotación territorial, estimulada desde los intereses económicos, sigue vigente en las periferias del país y Limón no es la excepción, ya que las relaciones jerárquicas y de subordinación (colonialismo) que existen entre países, se reproducen también dentro de cada país.

Ahora bien, el territorio limonense es diverso, es más que simplemente monocultivos. Con el paso de los años y el posicionamiento de nuevos empréstitos en la economía, así como la expansión del Estado costarricense, se presenta una consolidación de centros urbanos como articuladores de residencia, de comercio y de servicios. La ciudad de Limón se consolida como el principal centro urbano y regional, con una orientación a la actividad comercial-portuaria. A su vez, grandes extensiones del territorio limonense son áreas silvestres protegidas, que tienen como objetivo conservar elementos de la naturaleza. También, es en esta Provincia donde existe la mayor extensión de territorios indígenas, los cuales, por lo general, coinciden con áreas de bosques. Las poblaciones afrocaribeñas han conformado sus propios paisajes culturales y le han dado a este territorio un elemento clave que lo hace único en Costa Rica. Finalmente, en algunos lugares de la costa caribeña se ha consolidado la actividad turística (Tortuguero, Cahuita, Puerto Viejo, Manzanillo), la cual ha atraído a personas de diversos lugares del mundo, conformando también un mosaico variado de nacionalidades y culturas.

8 CAAMAÑO, *op. cit.*

LIMÓN DENTRO DEL DISCURSO DEL ESTADO-NACIÓN

Los discursos e imaginarios que se construyen alrededor de un territorio influyen en las relaciones que tienen las personas, dentro y fuera, con éste. Por lo general, estos discursos son construidos desde los grupos de poder, para lo cual cuentan con una serie de medios para la difusión del mensaje. Con el tiempo se transforman en imaginarios sociales colectivos, los cuales, muchas veces se originan sobre mitos, pero con el pasar del tiempo se consolidan y se asumen como verdades. Estos son imaginarios que tienen una clara dimensión espacial, conformando territorios privilegiados acorde a ciertas lógicas, en contraposición a territorios desvalorizados, debido a distintas coyunturas políticas, económicas y sociales que imperan en distintos periodos históricos.

En el caso de Limón, estos discursos y por ende los imaginarios, se fundaron y se reprodujeron lejos de las realidades de las personas que habitan tales territorios; discursos que son construidos desde los centros que aglutinan el poder, donde en el caso de estudio, provienen de lo que se ha denominado "Valle Central". Por medio de estos discursos se construyó una geografía particular, que genera una diferenciación y una jerarquía espacial de las distintas regiones de Costa Rica.

Según Carmen Caamaño, haciendo referencia a Quince Duncan, Limón ha sufrido una "segregación regional", en donde el racismo y la exclusión son intrínsecos a su proceso histórico de colonización.⁹ Además, como veremos, esa segregación y explotación regional se ha producido y legitimado mediante la racialización y la criminalización de la población limonense,¹⁰ lo cual explica porqué todavía hoy Limón se siente lejano, ajeno e inclusive peligroso desde el imaginario "vallecentralista".

Granados¹¹ recuerda que uno de los discursos sobre los cuales se fundó el "excepcionalismo nacional costarricense", desde donde se desprendió la construcción del nacionalismo costarricense, tuvo un decisivo aporte geográfico en su elaboración, lo cual se construyó gracias a la existencia del "Valle Central". Esto provocó una exclusión espacial-territorial, instaurándose la idea de que por fuera de lo que fue concebido y construido como "Valle Central" no podía provenir

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*

11 GRANADOS CHAVERRI, Carlos. La Geografía y el Excepcionalismo Nacional Costarricense. Inédito.

nada bueno, sino que era labor de los habitantes "vallecentralistas" llevar la "civilización" a los otros territorios del país. Aquí vemos cómo la moderno-colonialidad se reproduce a lo interno de cada país, donde, en el caso de Costa Rica, se instaló la idea de que los habitantes de fuera de regiones del "Valle Central" no eran "costarricenses" (entendiendo lo costarricense como esa nacionalidad homogénea). A raíz de estas concepciones, se construyó la idea de que existen territorios secundarios y periféricos en el imaginario costarricense. Una de las principales fuentes de difusión de esta construcción simbólica fueron las geografías patrias, las cuales eran de lectura obligatoria en las escuelas y colegios del país, así como eran leídas por público en general, formando una imagen país.

Este apartado se centrará en la forma en cómo se concibió el territorio que hoy se denomina provincia Limón, por medio del estudio de cuatro geografías de Costa Rica, que abarcan el periodo de años 1833 y 1943, periodo que abarca la construcción del Estado-nación y la consolidación de dicha idea.

Se empieza el análisis con la obra "Lecciones de Geografía en forma de catequesis: comprendiendo una adición acerca del Estado Libre de Costa Rica" (1833), escrita por Rafael Francisco Osejo.¹² En este texto se presenta a un Limón segmentado, con grandes vacíos espaciales, donde solo existen el poblado de Matina y zonas de Talamanca indígena, con ciertas menciones al puerto de Almirante (actualmente en territorio panameño) y Moín. Se proyecta una imagen de un Limón apacible y con virtudes, pero se presenta como un territorio no gobernado, debido a que ningún poblado de Limón se encuentra dentro de la división "Político Federal" de aquel entonces.

Por su parte, Francisco Montero Barrantes en el libro "Geografía de Costa Rica" (1892)¹³, describe un Limón como territorio con extensas zonas de "selva", recalando las condiciones ambientales de la región. Critica el imaginario creado en base a prejuicios climáticos con respecto al establecimiento de pueblos, donde el autor contradice dicho discurso, expresando, más bien, que el clima de la zona es salubre, donde afirma que las condiciones a lo largo de la costa son idóneas para el establecimiento de pueblos.

A su vez, Montero niega la diversidad étnico-cultural existente en el país, afirmando que "...con poquísima, casi insignificante diferencia,

12 OSEJO, Rafael. Lecciones de Geografía en forma de catequesis: comprendiendo una adición acerca del Estado Libre de Costa Rica. San José: UACA, 1993 [1833]. Edición facsimilar conmemorativa de la Universidad Autónoma de Centroamericana 1833-1993.

13 MONTERO BARRANTES, Francisco. Geografía de Costa Rica. Barcelona: Tip. Lit. de J. Cunill Sala España, 1892.

todos los habitantes de Costa Rica pertenecen a la raza blanca..."¹⁴, imaginario que se construyó a lo largo de los años, con el que se pretendió "blanquear" a la población costarricense negando de esta forma la diversidad y los aportes relevantes brindados por distintos grupos étnicos-culturales, donde se quiso posicionar la idea de que Costa Rica presentó poco mestizaje, con el fin de diferenciar al país de otros países centroamericanos, buscando la diferenciación territorial, ese excepcionalismo del que habla Granados Chaverri.¹⁵

Más de cuarenta años después, Moisés Vicenzi escribió el libro "Geografía de Costa Rica" (1936)¹⁶, en el cual se mantiene la idea de que Costa Rica presenta en su población una "...pureza de la raza...". El autor presenta la afirmación de que "...las regiones donde la civilización costarricense resplandecerá, serán las que hoy se hallan olvidadas..."¹⁷, lo cual lleva a pensar en el territorio de Limón, ya que en ese entonces como en la actualidad, ha sido escenario de un olvido sistemático por parte de los gobiernos costarricenses, dejando el desenvolvimiento territorial en manos de intereses extranjeros o de grandes empresas tanto nacionales como transnacionales.

El autor refleja, además, que "...la parte costera de esta Comarca [Limón] es insalubre... presenta llanuras fértiles, inexplotadas por los malos climas..."¹⁸, esto representa un claro determinismo ambiental, idea que privaba en esa época¹⁹. Esta es una tesis que afirmaba que éste es un territorio que no presenta ninguna virtud para su desenvolvimiento, por eso, merece dejarse en el olvido, pero este olvido ¿A quiénes beneficia y a quiénes perjudica? Toda acción llevada a cabo en el territorio, como se dijo anteriormente, está lejos de ser gratuita, más bien responde intereses geográfico-políticos particulares que pocas veces salen a la luz pública, los cuales quedan en la esfera de los grupos de poder, que deciden qué realizar en los territorios.

En el año 1943, Carlos Monge Alfaro escribe la obra "Geografía Social y Humana en Costa Rica", obra que sigue inmersa en un determinismo ambiental. El texto de Monge Alfaro contiene afirmaciones como la siguiente: "...la llanura produce hombres dotados de inmensa energía vital, pero no crea cultura. De la llanura no parte civilización.

14 *Ibid.*

15 GRANADOS, *op.cit.*

16 VICENZI PACHECO, Moises. Geografía de Costa Rica. San José: Imprenta Nacional, 1936.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 El determinismo ambiental busca explicar las diferencias sociales y políticas de cada lugar en función exclusivamente de las condiciones naturales-ambientales, naturalizando así las relaciones de poder que son instituidas. Estas ideas sirvieron de soporte y legitimador de ideologías racistas y colonizadoras, donde Costa Rica no fue excepción.

A ella llega...";²⁰ la cual carga con todo un imaginario geográfico que provoca una diferenciación espacial marcada, que desemboca tarde o temprano, en relaciones de poder perjudiciales a los habitantes de ciertos territorios.

Se presenta a Limón solamente como un territorio de tránsito para el comercio internacional a través del ferrocarril y el puerto que conecta el centro del país con el exterior. Además, Monge expresa que los avances que se han logrado en Limón se deben únicamente al establecimiento de empresas transnacionales, haciendo referencia a la empresa *United Fruit Company* (UFCO), invisibilizando la construcción de territorio realizada por las personas que habitan el mismo, y a su vez las distintas labores realizadas por ellos y ellas a través de los años, esencia misma de los territorios. Con este argumento, Monge Alfaro no discute el papel del Estado en la Provincia, es decir, invisibiliza o justifica el actuar del Estado, donde ve como normal que sean empresas transnacionales quienes materialicen en el territorio sus intereses, escapando de esta forma el Estado de sus responsabilidades. No es de sorprender que las especificidades y diferencias étnico-culturales de los grupos que habitan la provincia estén lejos de ser reconocidas, pasando a ser más bien estigmatizadas.

Monge Alfaro, a su vez dedica un apartado a la población afrodescendiente, que representa una exteriorización de un discurso despectivo y racista. El autor expresa que:

"...el negro nunca se entronca a la sensibilidad nacional; siempre forma un islote en el concierto de la república... generalmente son altos, pedantes, de mentalidad muy torpe... en puerto Limón hay escuelas especiales para ellos, pero generalmente son muy tardos para aprender."²¹

Aquí la moderno-colonialidad se manifiesta con toda su fuerza, puesto que todo aquello que es diferente a la forma dominante de hacer las cosas es desvalorizado. El racismo es constitutivo de la construcción del Estado-nación costarricense.

En resumen, presentamos una serie de ideas que se encuentran en dichos documentos:

20 MONGE ALFARO, Carlos. Geografía Social y Humana en Costa Rica. 2da edición. San José: Imprenta y Librería Universal, 1943.

21 *Ibíd.*

1. Limón se presenta como un territorio separado y aislado de Costa Rica, lo cual es contradictorio ya que este territorio ha sido estratégico en el desarrollo del país, al mismo tiempo que ha sido desvalorizado. La posición y el papel de Limón dentro de la historia nacional es, como mínimo, paradójica. Esa importancia la podemos comprobar desde la agricultura de exportación, altamente lucrativa, hasta la importancia para las funciones de importación y exportación, siendo un territorio geoestratégico para el Estado costarricense pero invisibilizado en la construcción del Estado-nación. Como nos los expresó en una ocasión la poetiza limonense Alexa Castro, "si en Limón no amanece, Costa Rica no se levanta".²²
2. La forma como se hace referencia al Mar Caribe es cambiante: se turna entre esa denominación, Atlántico y Mar de las Antillas, estando lejos una prevalencia de alguno. Sabemos que las palabras no son vacías, y cada uno de estos términos viene cargado de significado. La denominación "Atlántico" sugiere la inexistencia de un Caribe, como si no hubiera nada entre Centroamérica y Europa; además la existencia de un Caribe hace alusión a un territorio con una identidad regional clara, como un medio de descolonización.
3. Se presenta un marcado determinismo ambiental a lo largo de los textos, que desemboca en razones de superioridad de unos contra otros, atribuido a la "naturaleza" de forma inconsistente y tendenciosa.
4. Limón es presentado como un territorio ajeno al país: esto está ligado a la idea predominante de que el desarrollo territorial en esta región se efectuó, en gran parte, gracias a las extensas plantaciones bananeras puestas en marcha por una empresa transnacional, contraponiéndose a la idea de la empresa familiar que cultiva café, la cual se posicionó como causa de una bonanza nacional y fundadora del Estado-nación costarricense.
5. La construcción de Estado-nación fue concertada a partir de la idea del 'Valle Central' y donde Limón fue un territorio excluido-periférico de este proceso. A tal exclusión, muy presente al día de hoy (como lo comprueba el tratamiento selectivo de la prensa dominante y las políticas del gobierno central), se contraponen esfuerzos de diferentes sectores de la sociedad costarricense y limonense en busca de un reconocimiento por lo que realmente es.

22 Esta cita no es textual, sino oral.

Por último, los medios de comunicación han sido, en los últimos tiempos el espacio de difusión de un imaginario sobre Limón, el cual sigue siendo peyorativo, generando hacia este territorio un estigma. Limón se asocia con cuna de delincuencia y narcotráfico, lo cual también existe, sin embargo cuestionamos por qué tan solo se presenta esta cara de Limón y no las otras realidades que encierra este territorio. Esta relación de Limón con los centros del poder nacional es sumamente contradictoria y nos preguntamos ¿Por qué un territorio tan valioso es constantemente desvalorizado? ¿Por qué se sugiere que el desarrollo de Limón tiene que ser decidido por otros que no son sus propios habitantes?

UN TERRITORIO CULTURAL DIVERSO

Como una forma de respuesta al apartado anterior, en el que se evidenció que el discurso geográfico-historiográfico predominante excluyó, invisibilizó y estereotipó las diversas realidades del Caribe costarricense, se presenta este apartado, que plantea la idea de que al contrario del discurso dominante sobre Limón, se reconoce esta provincia como un territorio cultural diverso, en el que convergen una serie de grupos étnicos y culturales, que dan a Limón la característica de ser un crisol de culturas, las cuales se dinamizan con el diario vivir. Limón es, en su esencia, un caso representativo de diversidad en el territorio nacional, tal vez es representante de un caso único, geográfico-histórico, en este país.

Para enmarcar la situación vivida en este territorio tenemos el argumento que visibiliza Carmen Caamaño en su artículo sobre desarrollo capitalista, colonialismo y resistencia en Limón²³, donde se expresa que la condición de explotación y maltrato ha estado ampliamente presente en el desarrollo del capitalismo en la zona, pero también lo ha estado la resistencia de las poblaciones, organizadas alrededor de identidades locales y étnicas anti-colonialistas, especialmente de reivindicación y revalorización de las culturas indígenas y la afrocaribeña, proveniente de la diáspora africana.

Este territorio se puede caracterizar como uno con una amplia diversidad cultural, social y biofísica, que presenta múltiples expresiones. Algo esencial a ser puntuado es que las características diferenciadas de cultura y etnicidad limonense van de la mano con la exclusión socioeconómica y política sufrida por sus habitantes. La exclusión económica se ha sostenido sobre estereotipos, que defienden, explícita o implícitamente, que el “desarrollo” tiene que llegar desde afuera. La resistencia ha sido un factor fundamental para la propia sobrevivencia

23 CAAMAÑO, *op. cit.*

de sus pobladores.²⁴ Pero es de destacar que ante este escenario, muchos de los rasgos culturales han podido ser conservados, los cuales han sido adoptados a las realidades que se experimentan.

Como bien lo expresa Claval,²⁵ la cultura forja identidades, siendo Limón un excelente representante de esta tesis. La cultura que se teje dentro de los límites político-administrativos de la provincia Limón (de ahora en adelante será llamada cultura limonense) es comúnmente asociada a lo afrocaribeña, la cual es representativa y posee una identidad única a nivel regional y nacional, no obstante, la cultura limonense se compone y se enriquece de otros grupos culturales no menos importantes, que construyen identidades sociales y territoriales específicas.

En Limón encontramos en diversos espacios a la cultura indígena, la cual se focaliza en Talamanca y cerca de zonas costeras. Igualmente, se encuentra una población asiática, principalmente de China, que se localiza en la mayoría de los centros urbanos de la Provincia, la cual está mejor representada al igual que la afrocaribeña en la ciudad de Limón.

Los nicaragüenses y personas de otras zonas de Costa Rica (por ejemplo Guanacaste), se encuentran distribuidos espacialmente sobre toda la Provincia, lo cual hace que convivan diversas prácticas culturales de manera conjunta, canalizando en una confluencia y coexistencia de distintas identidades culturales, lo que genera y representa una región casa de un crisol cultural.

Lo anterior ha sido producto de la vasta historia enriquecida por constantes migraciones, en el marco de una región que ha sido construida como zona periférica que ha contado con presencia de grandes empresas transnacionales y que ha tenido una baja presencia estatal en su territorio. La dinámica propia de las economías de agroexportación ha movilizó a muchos migrantes, configurando una intensa emigración e inmigración de la fuerza de trabajo y una población heterogénea. Usualmente se trata de personas cuyas condiciones de trabajo no cumplen con las condiciones mínimas de dignidad y justicia.

Limón presenta una cultura diversa y una posición geoestratégica, que encaminan a este territorio hacia un desenvolvimiento socio-económico particular, sin embargo, en este camino que corresponde a las

24 *Ibíd.*

25 CLAVAL, Paul. Los Fundamentos Actuales de la Geografía Cultural. Traducido del documento original francés por Francesc Roma i Cassanovas. Doc. Anál. Geogr. 1999, número 39, p. 25-40.

nuevas páginas de la historia limonense, debe de ser construido por sus propios habitantes, de la mano de su historia y su multiculturalidad.

CONCLUSIONES

Reflexionar acerca de cualquier territorio trae consigo una responsabilidad social, y más aún en casos como el estudiado, en el cual somos externos al espacio en cuestión: la provincia Limón. Es por esto que asumimos una responsabilidad con sus habitantes, los lectores en general e incluso con la historia costarricense y limonense al reflexionar sobre dicho territorio. Como discutimos en el ensayo, los territorios se construyen en parte a través de imaginarios e ideas, y en el caso de Limón, muchas de éstas se han forjado en medio de prejuicios, que han estado lejos de la realidad de cada cultura y cada lugar, provocando un sesgo que se carga hasta el día de hoy.

Ha sido nuestro objetivo, entonces, sentar bases para una nueva interpretación del territorio limonense, un territorio siempre cambiante y dinámico, que es construido por personas con diversas visiones de mundo. Los territorios, al igual que los individuos y las culturas, son siempre reinventados en medio de las situaciones y desafíos en que están inmersos. Es preciso, también, dejar claro que Limón es más que una provincia, porque representa una región con características distintas del discurso del Estado-nación costarricense. La población limonense lleva su idiosincrasia a diferentes lugares, tanto en Costa Rica como en otros países, y en esas formas de ser está inscrito este territorio.

En este sentido, el posicionamiento de Limón como un territorio cultural diverso puede ser una consigna a ser divulgada y discutida en espacios como la academia y la opinión pública, reconociendo y valorizando aspectos culturales tan importantes que se evidencian dentro de las fronteras de nuestro país, donde se deben de tener presentes y a la vez empezar la labor de desmitificar la idea de que Costa Rica es un país prevalentemente homogéneo étnica, cultural, social e ideológicamente.

Se tiene que tener presente que la diversidad cultural no es sólo un sinónimo de culturas diferentes, sino que incluye culturas que históricamente han establecido relaciones de poder jerárquicas, por eso reconocer la diversidad es reivindicar la dignidad, es reconocer aquellos que han estado "abajo" y han sido maltratados, aquellos cuya forma de ser ha sido irrespetada; todo esto por un derecho a la diversidad.

Durante su historia, diferentes discursos y construcciones territoriales se han elaborado sobre Limón, provenientes desde diversos actores sociales. Vimos cómo la visión que ha prevalecido ha sido aquella construida desde los centros de poder, sobre todo el "Valle Central", pero también por otros agentes de poder económico como empresas transnacionales. Y tales imágenes no son solo imágenes, se concretan y materializan en el territorio, para así plasmar un proyecto, una intención específica. Esos discursos han violentado las voces locales limonenses por mucho tiempo, las cuales siguen de pie y exigen ser escuchadas y tomadas en cuenta. El territorio limonense está siendo construido, tanto en su materialidad como desde las ideas, y cabe cuestionarnos qué tipo de territorio estamos contribuyendo a construir.

Por último, se hace necesario realizar un análisis actual de la situación territorial tanto de Limón como de otras regiones establecidas como periféricas en Costa Rica, con el fin de develar cuáles son los actores de poder que están interviniendo y modificando el territorio, y además analizar cómo las comunidades se están organizando para reivindicar su derecho a construir su territorio según sus propios proyectos. Es importante reflexionar sobre cómo el capital está construyendo geografías particulares, que sin duda, encontraremos territorios claramente delimitados, que son escenario de un extractivismo tanto en mano de obra como en elementos naturales o producto de la utilización del suelo.

FUENTES CONSULTADAS

CLAVAL, Paul. "Los Fundamentos Actuales de la Geografía Cultural". Traducido del documento original francés por Francesc Roma i Cassanovas. *Doc. Anál. Geogr.* 1999, número 39, p. 25-40.

CAAMAÑO, Carmen. "Desarrollo capitalista, colonialismo y resistencia en Limón". *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*. 2006, número 32, p. 163-193.

Corporación Bananera Nacional (CORBANA). 2012. Zonas de producción [en línea]. Disponible en web: <http://www.corbana.co.cr/web-site/categories/mapa-zonas-de-produccion>

GRANADOS CHAVERRI, Carlos. *La Geografía y el Excepcionalismo Nacional Costarricense*. Inédito.

MONGE ALFARO, Carlos. *Geografía Social y Humana en Costa Rica*.

2da edición. San José: Imprenta y Librería Universal, 1943.

MONTERO BARRANTES, Francisco. *Geografía de Costa Rica*. Barcelona: Tip. Lit. de J. Cunill Sala España, 1892.

OSEJO, Rafael. *Lecciones de Geografía en forma de catequesis: comprendiendo una adición acerca del Estado Libre de Costa Rica*. San José: UACA, 1993 [1833]. Edición facsimilar conmemorativa de la Universidad Autónoma de Centroamericana 1833-1993.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. "A reinvenção dos territórios. A experiência latino-americana e caribenha". En: CECEÑA, Ana Esther (Ed.) *Los desafíos de las emancipaciones em um contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, pp. 151-197.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A Globalizacao da Natureza e a Natureza da Globalizacao*. Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VICENZI PACHECO, Moises. *Geografía de Costa Rica*. San José: Imprenta Nacional, 1936.

***EL HÁBITO DE VOTAR: UN MARCO TEÓRICO
PARA COMPRENDER EL CAMBIO Y LA
ESTABILIDAD ELECTORAL***

***THE HABIT OF VOTING: A THEORETICAL
FRAMEWORK FOR UNDERSTANDING
ELECTORAL CHANGE AND STABILITY***

Ronald Alfaro-Redondo¹

Correo electrónico

ralfaro@estadonacion.or.cr

Costa Rican Political Scientist. Master of Arts in Quantitative Methods in the social sciences. Columbia University, New York, USA. Master of Arts in Political Science. University of Pittsburgh, Pennsylvania, USA. PhD Candidate in the Political Science Department. University of Pittsburgh, Pennsylvania, USA. Principal researcher of the Americas Barometer in Costa Rica. Researcher in Programa Estado de la Nación. Professor in the Political Science Department. University of Costa Rica.

Recibido: 28/08/13 – Aceptado: 21/03/14

Resumen

En un contexto de disminución de la participación electoral, como el experimentado en Costa Rica en el periodo estudiado, el hecho de que más electores desarrollen el hábito de votar podría ser un factor decisivo para revertir esa tendencia en el mediano y largo plazo. ¿Por qué algunos ciudadanos votan y

¹ Costa Rican Political Scientist. Master of Arts in Quantitative Methods in the social sciences. Columbia University, New York, USA. Master of Arts in Political Science. University of Pittsburgh, Pennsylvania, USA. PhD Candidate in the Political Science Department. University of Pittsburgh, Pennsylvania, USA. Principal researcher of the Americas Barometer in Costa Rica. Researcher in Programa Estado de la Nación. Professor in the Political Science Department. University of Costa Rica.

otros no? ha sido el tema de una impresionante cantidad de atención entre los investigadores y ha dado paso a una enorme cantidad de contribuciones. En contraste con los enfoques teóricos dominantes en la explicación de la participación electoral, algunos expertos han venido señalando que la conducta electoral es mejor comprendida si se analiza la persistencia de una elección a otra, es decir el voto visto desde la perspectiva del hábito. Este artículo aporta un enfoque teórico con el cual se pretende estudiar los efectos del voto habitual y sus implicaciones prácticas.

Palabras clave: voto, participación política, hábitos, persistencia, decisiones de los votantes

Abstract

Under circumstances of substantial turnout reductions, like those in the Costa Rican case in the last decade, the possibility that many more voters cultivate 'habitual voting' may constitute a key factor to revert such tendency in the medium term or in the long run. Why some people vote and others do not, has been the topic of an impressive amount of research attention and an expansive literature. In contrast to the field's two dominant approaches that stress on the individual characteristics that make voters more likely to cast their votes or those that emphasize on the institutional features that influence citizens' voting decisions, other scholars argue that turnout is better explained by persistence from one election to the next, which is habitual voting. In this paper I provide a theoretical framework that explores the effects of habits and their impact on political participation.

Keywords: turnout, political participation, habits, persistence, voters' decisions

INTRODUCTION

*"Habits keep us doing what we have always done,
despite our best intentions to act otherwise"²*

Under circumstances of substantial turnout reductions, like those as in the Costa Rican case in the last decade, the development of electoral habits even matter most because, the possibility that many more voters cultivate 'habitual voting' may constitute a key factor to revert such tendency in the medium term or in the long run. Nevertheless, the counterpart of this argument is less optimistic. As the number of individuals that do not to cast their vote increases, lower turnout would predominate worsening political participation gaps among voters on one hand, and undermining political representation on the other.

The single act of voting overshadows the fact that two complex choices are involved. First, voters must choose between parties or candidates. Also, they must decide whether to show up at the polling station³. Why some people vote and others do not, has been the topic of an impressive amount of research attention and an expansive literature⁴.

In contrast to the field's two dominant approaches that stress on the individual characteristics that make voters more likely to cast their votes or those that emphasize on the institutional features that influence citizens' voting decisions, other scholars argue that turnout is better explained by persistence from one election to the next, which is habitual voting.

VOTING AS HABIT APPROACH

² NEAL, David T., WOOD, Wendy and QUINN, Jeffrey M. Habits—a Repeat Performance. *Current Directions in Psychological Science* August, 2006, 15, no. 4, p. 198-202.

³ WATTENBERG, Martin. *Turnout Decline in the U.S. And Other Advanced Industrial Democracies*. Irvine, CA: Center for the Study of Democracy, 1998, CAMPBELL, Angus, and CENTER UNIVERSITY OF MICHIGAN. *Survey Research. The American Voter* Chicago [Ill.]: University of Chicago Press, 1960..

⁴ MATSUSAKA, John G., and PALDA, Filip. Voter Turnout: How Much Can We Explain?. *Public Choice*, 1999, 98, no. 3, p. 431-46; TENN, Steven. The Effect of Education on Voter Turnout. *Political Analysis*, September, 2007, 15, no. 4, p. 446-64..

According to Plutzer⁵ “there exists an ample consensus in the field that voting behavior is, in part, a gradually acquired habit”. People learn the habit of voting, or not, based on experience in the first few elections where they were eligible to vote⁶.

The logic behind this assumption is that a citizens’ voting history is a powerful predictor of future behavior. Brody and Sniderman⁷ have reported that past voting behavior predicts current turnout, controlling for individual-level traits and psychological involvement in politics. Although we can find different terminologies in the literature to characterize habitual voting (“consuetude”, “habit strength”, “inertia”, “casual voting”, “circumstantial voter”), there is a long standing agreement that voting behavior is habitual⁸.

Concretely, casting a ballot in one election increases the voters’ propensity to go to the polls in the future. Simply put, “if two individuals have exactly the same characteristics, but one decides to vote and the other does not, then these decisions will affect their probability of voting in future elections”⁹. In other words, “holding pre-existing individual and environmental attributes constant, merely going to the polls increases one’s chance of returning”¹⁰.

According to Denny and Doyle¹¹, observed persistence in voter turnout may be driven by two mechanisms. First, going to the polls may be truly a self-reinforcing act which becomes stronger over time as voters experience more elections. Alternatively, persistence in turnout may be driven by unobserved time invariant individual characteristics (such as parental background), so

5 PLUTZER, Eric. “Becoming and Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood.” *American Political Science Review*, 2002, 96, no. 01, p. 41-56.

6 FRANKLIN, M. N., LYONS, P., and MARSH, M. (2004). Generational basis of turnout decline in established democracies. *Acta Politica*, 2004, 39 (2), pp. 115-151.

7 BRODY, Richard A., and SNIDERMAN, Paul M. From Life Space to Polling Place: The Relevance of Personal Concerns for Voting Behavior. *British Journal of Political Science*, 1977, 7, no. 03, p. 337-360.

8 PLUTZER, Eric. “Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood.” *Op. cit.*

9 DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analysing Persistence in Turnout. *American Journal of Political Science*, 2009, 53, no. 1, pp. 17-35.

10 GREEN, Donald, and SHACHAR, Ron. Habit Formation and Political Behaviour: Evidence of Consuetude in Voter Turnout. *British Journal of Political Science*, 2000, 30, no. 04, p. 561-73.

11 DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analysing Persistence in Turnout. *Op. cit.*

that the same factors that influenced voting decisions in the previous election are also exerted in the current election. Using an instrumental variables method Green and Shachar¹² provide support for the notion "that voting behavior, in itself, alters subsequent voting proclivities".

Scholars argue that there are three explanations for why voting is habitual¹³. The first hypothesis concerns the ways in which the political environment responds to one's level of political participation. Voters receive much more attention from parties, candidates and issue activists than do non-voters¹⁴.

In addition, a number of experimental studies have found that being contacted prior to an election increases the likelihood of voting¹⁵. Therefore "becoming a voter induces an individual to remain a voter as they become a crucial part of the political environment"¹⁶.

Using a natural experiment Gerber, Green and Larimer¹⁷ show the extent to which voting rates change as a function of social pressure. The experimental design included four different methods to mail information that simulate ascending levels of social pressure ranging from low to high (sharmness) pressure. They concluded that the more pressure, the more voting, regardless of whether the recipient is predisposed to vote in the first place. Briefly, their study demonstrate that social pressures encourage people to cast ballots. However, other scholars have argued that voters may have negative reactions to social pressure treatments that reduce their effectiveness¹⁸.

Even though we can assume that social pressure has a positive

12 GREEN, Donald, and SHACHAR, Ron. Habit Formation and Political Behaviour: Evidence of Consuetude in Voter Turnout. Óp. cit.

13 IDEM.

14 HUCKFELDT, R. Robert, and SPRAGUE, John D. Political Parties and Electoral Mobilization : Political Structure, Social Structure, and the Party Canvass. *The American political science review*, 1992, 86, no. 1, pp. 525-537.

15 GERBER, Alan S., GREEN, Donald and SHACHAR, Ron. Voting May Be Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment. *American Journal of Political Science*, 2003, 47, no. 3, p. 540-50.

16 DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analysing Persistence in Turnout. Óp. cit.

17 GERBER, Alan S., GREEN, Donald P. and LARIMER, C. W. Social Pressure and Voter Turnout: Evidence from a Large-Scale Field Experiment. *Am. Polit. Sci. Rev. American Political Science Review*, 2008, 102, no. 1, p. 33-48.

18 MANN, Christopher B. Is there backlash to social pressure? A large-scale field experiment on voter mobilization. *Political Behavior*, 2010, 32, no. 3, p. 387-407.

effect on political participation¹⁹, its effect is limited due to the fact that it can only influence turnout in the short-term. Thus, someone may raise the following question regarding the long-term effects: Does this effect persist over time, in the form of newly created voting habits? There is evidence suggesting that descriptive social norms affect vote intention only among citizens who vote infrequently or occasionally²⁰. In other words, when an individual's voting behavior has been habituated, they become clearly exempt of these effects.

A second hypothesis concerns the psychological repercussions of turnout or abstention. Electoral participation may become a habit as individuals derive psychological benefits from casting a vote. Finkel's²¹ findings are consistent with this explanation. He notes "that participating in an election increases one's familiarity and confidence with the process, which in turn changes one's sense of political efficacy"²².

The third set of explanations involves psychological orientations that is, positive or negative feelings about engaging in the act of voting itself. Habitual voting, by this, is a matter of growing comfortable with a given form of action²³.

Plutzer²⁴ offers a developmental framework for understanding habitual turnout. Highlighted in this framework are the notions of starting level (the probability that citizens vote in their first eligible election) and inertia (the propensity for citizens to settle into habits of voting or nonvoting). This framework distinguishes among factors influencing the starting level, factors that can shift a voter from one inertial state to another, and factors that interrupt established habits.

The developmental model posits "that most young adults start

19 GREEN, Donald P., and GERBER, Alan S. Introduction to social pressure and voting: New experimental evidence. *Op. cit.*

20 GERBER, Alan S., and ROGERS, Todd. Descriptive social norms and motivation to vote: Everybody's voting and so should you. *The Journal of Politics*, 2009, 71, no. 1, 178-191.

21 FINKEL, Steven E. Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis. *American Journal of Political Science*, 1985, 29, no. 4, p. 891-913.

22 See also DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analyzing Persistence in Turnout. *Op. cit.*; NICKERSON, David W. Is Voting Contagious? Evidence from Two Field Experiments. *American Political Science Review*, 2008, 102, no. 01, p. 49-57.

23 GREEN, Donald, and SHACHAR, Ron. Habit Formation and Political Behavior: Evidence of Consuetude in Voter Turnout. *Op. cit.*

24 PLUTZER, Eric. "Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood." *Op. cit.*

off as habitual non-voters, but over time certain life factors make them become habitual voters". Plutzer employs a latent growth curve analysis to model voting habits over time. He finds that variables which are measured prior to voting age have a greater impact on the starting level i.e. parental socio-economic status, parental involvement, education, and that once voters reach inertia, the influence of these factors diminish²⁵.

Using a model developed in the econometrics literature Donney and Doyle²⁶ deal with both unobserved heterogeneity in voting behavior (some fixed, but unobserved characteristics makes voters consistently turn out to vote) and habit formation (past turnout decisions influence subsequent turnout decisions). This study finds that once one controls for socio-economic, demographic and psychological factors, unobserved additional characteristics and initial conditions, an individual who voted in the previous election is more likely to vote in the current election.

AGE-TURNOUT CONNECTION

One complementary explanation to the voting habit approach is what has been typically denominated as the age-turnout connection. In a paper published in 1974 Nie et al. suggest that the widespread evidence found in many studies has led scholars to conclude that there is a great deal of regularity in the relationship between age and political participation²⁷.

There are three different kinds of explanations within this framework. The first one states that low turnout among the young is a time-based phenomenon that will vanish "as the young grow to adopt several "adult roles" and get more integrated into society"²⁸.

This framework can readily explain why one of the standard socio-demographic determinants -age- is almost always found to have a positive effect of voter turnout. As habits become rein-

25 Also see DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analyzing Persistence in Turnout. *Op. cit.* for a methodological critique.

26 IDEM.

27 NIE, Norman H., VERBA, Sidney and JAE-ON, Kim. Political Participation and the Life Cycle. *Comparative Politics*, 1974, 6, no. 3, p. 319-40.

28 BHATTI, Y., HANSEN, K. M., and WASS, H. 2012. The relationship between age and turnout: a roller-coaster ride. *Electoral Studies*, forthcoming, 31(3), 588-593.

forcing over time older citizens have had the opportunity to cast their votes in more elections and developing habitual voting.

This perspective is consistent with other turnout habits studies. As Plutzer²⁹ has said, referring to the social basis of habituation, "voting is likely to bring positive reinforcement from friends, family, and co-workers. As voters age, their peer cohort has increasingly higher participation rates and they eventually move out of age-homogeneous settings (e.g., college residences) and into others (workplaces, community organizations) where the average levels of political knowledge and turnout are higher. Thus, as young citizens take on more adult roles, they are likely to be subject to more and more intense participation norms".

In a similar manner that in the party identification attachment case³⁰ older individuals are expected to exhibit stronger habitual voting than young voters. This assumption is based on the fact that having previously voted increases one's disposition towards it. This captures the idea that people's sense of voting builds over time.

Older people have had the opportunity to participate in more elections and consequently to develop a habit. Younger citizens have not yet developed a habit of voting whereas the middle aged and elderly have³¹. Similarly, the lifecycle explanation says that as young people become older they get more experienced in the electoral and political process. The reason for this effect is that young people lack the resources that older people have accumulated through life³².

Also, the generational explanation views low participation as a relatively permanent feature common to the whole generation throughout their life cycle. There is a "generational effect to the degree that those in different birth cohorts bring different life experiences to their political participation"³³. They all suggest

29 PLUTZER, Eric. "Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood." *Óp. cit.*

30 See SHACHAR, Ron. Party Loyalty as Habit Formation. *Journal of Applied Econometrics*, 2003, 18, no. 3, p. 251-269.

31 PLUTZER, Eric. "Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood." *Óp. cit.*; GIMPEL, James G., MORRIS, Irwin L. and ARMSTRONG, David R. Turnout and the Local Age Distribution: Examining Political Participation across Space and Time. *Political Geography*, 2004, 23, no. 1, p. 71-95.

32 QUINTELIER, Ellen. Differences in Political Participation between Young and Old People. *Contemporary Politics*, 2007, 13, no. 2, p. 165-80.

33 LYONS, William, and ALEXANDER, Robert. A Tale of Two Electorates: Generational Re-

that the transition is easier (more likely) for some cohorts than others. Finally, according to the period effects explanation “declining turnout has been a characteristic feature for the whole era”³⁴. Every election is influenced by certain circumstances such as political scandals and important international events that affect all voters, regardless of their age or birth cohort.

These three alternative explanations are seen here as other mechanisms that may confound the effects of habituation and its interaction with age. In sum, the age-turnout connection and habitual voting are not genuinely competing theories, but they differ in emphasis.

However, modeling the causal relationship between consecutive voting decisions is intrinsically difficult³⁵. The most common method to study the dynamics of turnout behavior is through Panel studies with several waves. These studies (such as the American National Election Study Panels -ANES- or the British National Child Development Study -NCDS-) offer a wealth of information about respondents’ profile and their exposure to different stimuli in sequential elections.

Using surveys or experiments other scholars have examined the static dimension of voting choices. As the majority of the micro-voting literature relies on cross-sectional survey data, which essentially represents a snapshot of the voter’s political life, it cannot address the habitual nature of voting behavior. If persistence in turnout is driven solely by individual factors that are constant over time then such analyses are satisfactory. However, if some proportion of persistence is actually habitual, going to the polls in the previous election affects the probability of voting in the current election, then cross-sectional studies are likely to over-estimate the importance of individual socio-demographic and situational factors³⁶.

In spite of the undeniable theoretical and methodological contributions of both methodological approaches, they suffer from

placement and the Decline of Voting in Presidential Elections. *The Journal of Politics*, 2000, 62, no. 4, p. 1014-1034.

34 WASS, Hanna. The Effects of Age, Generation and Period on Turnout in Finland 1975–2003. *Electoral Studies*, 2007, 26, no. 3, p. 648-59.

35 DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analyzing Persistence in Turnout. *Op. cit.*

36 IDEM.

what Hill and Hurley³⁷ call the “non-voters in voters clothing”. This inflated turnout rates factor is one of the dilemmas that disturb all voter turnout analysts: whether to use reported or actual vote. Almost all studies of political behavior rely entirely on self-response measures of turnout”.

Due to social desirability issues, individuals tend to inflate voting rates³⁸ that are certainly very difficult to correct for. In other words there exists measurement error in the dependent variable (turnout). Typically, analysts of voting behavior have been worried about random error and their effects in the covariates. Less attention has been given to the presence of measurement error in the left-hand side of the equation.

People who have a stronger sense of duty, or who have friends in their cohort who vote regularly, or who experienced historical moments that call for civic participation, may be more willing to misrepresent their decision to vote, thus inflating the estimates of age or cohort effects. Also, people who are likely to lie are likely to lie again –because this is an unobserved variable, this will inflate the habituation estimates-.

Plutzer³⁹ suggest that inertia is a condition that must be understood in order to properly understand the traditional “causes” of turnout. The logic underlying this assumption is that the reasons why voters cast their vote cannot be fully elucidated by rational factors or because voters respond to electoral stimulus (campaign or canvassing effects) but instead because voting becomes habitual through repetition.

Such persistence highlights the dynamic nature of political behavior⁴⁰. Participating in the first elections in which someone is entitled to do so leave a “footprint” in individuals’ political behavior. Briefly, previous turnout decisions influence subsequent ones. More concretely voting in one election increases the voters’ propensity to go to the polls in the future. Less attention has been given to examine the conditions under which habitual

37 HILL, Kim Quail, and HURLEY, Patricia A. Nonvoters in Voters’ Clothing: The Impact of Voting Behavior Misreporting on Voting Behavior Research. *Social Science Quarterly*, 1984, 65, no. 1, pp. 199-206.

38 IDEM

39 PLUTZER, Eric. “Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood.” Óp. cit.

40 DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analyzing Persistence in Turnout. Óp. cit.

vote takes place and most importantly, what factors make electoral habits stronger or weaker under specific circumstances.

HABITS AND ELECTORAL BEHAVIOR

A body of literature in political psychology characterizes "habits" in general as a result of repeated processes. Specifically, turnout becomes habitual through repetition and it is guided by an automatic cognitive process rather than by sophisticated decision making. Critics have questioned that frequent behavior does not necessary mean that it is already habituated. An alternative explanation suggest that two conditions must be met for the development of habits: repeated responses and stable features of the context. Therefore, repetition is a necessary but an insufficient condition for developing a strong habit.

In electoral behavior, when habits are established the very activation of the goal to act (electing a President or representatives) automatically evokes the habitual response (voting).

As some scholars have stated succinctly "people are creatures of habit"⁴¹. The majority of people's actions are executed on a routine basis⁴². Without habits, "people would be guided by plans, consciously guide, and monitor every action"⁴³. A well-developed theory in social psychology, with a large amount of empirical evidence, points toward a specific understanding of "habit"⁴⁴.

Theories of automaticity developed in social psychology provide a sophisticated theoretical grounding to understand turnout as a habit. Responses given automatically are activated quickly in memory by associated cues, often without intention or deliberation⁴⁵.

This theory considers the habit formation as the consequence of a repetitive cognitively-induced process. More plausibly, a be-

41 DANNER, Unna N., AARTS, Henk and DE VRIES Nanne K. Habit Vs. Intention in the Prediction of Future Behaviour: The Role of Frequency, Context Stability and Mental Accessibility of Past Behaviour. *British Journal of Social Psychology*, 2008, 47, no. 2, p. 245-65.

42 AARTS, Henk, and DIJKSTERHUIS, Ap. Habits as knowledge structures: automaticity in goal-directed behavior. *Journal of personality and social psychology*, 2000, 78, no. 1, p. 53.

43 NEAL, David T., WOOD, Wendy and QUINN, Jeffrey M. Habits—a Repeat Performance. *Op. cit.*

44 WOOD, Wendy and NEAL, David T. A New Look at Habits and the Habit-Goal Interface. *Psychological Review*, 2007, 114, no. 4, p. 843-863.

45 ALDRICH, John, MONTGOMERY, Jacob and WOOD, Wendy. Turnout as a Habit. *Political Behavior*, 2011, 33, no. 4, p. 535-63.

havior becomes as automatic as it can get after some number of repetitions, and further repetition no longer increases automaticity. In addition, early repetitions could be expected to result in larger increases as the association between situation and action is created⁴⁶. For Lally et al.⁴⁷ “repetition of a behavior in a consistent context progressively activates an automatic response with which the behavior is performed when the situation is encountered”.

In the behavioral tradition, habit has always been equated with behavioral frequency⁴⁸. Hull's⁴⁹ early work suggested that the relationship between repetition and habit strength follows an asymptotic curve in which automaticity increases steadily—but by a smaller amount with each repetition—until it reaches an asymptote (plateau). In brief, “this theory suggests that habits are sets of automatic scripts executed in response to specific circumstances that are monitored by unconscious emotional subsystems for compatibility with goals”⁵⁰.

In fact, Triandis⁵¹ hypothesized that when the same behavior is more frequently executed in the past and increases in habit strength, it is less guided by intention to perform that behavior. In this sense, habits are automatic to the extent that the behavior is no longer predicted (or guided) by intentions. The stronger the habit, the weaker the intention–behavior relationship.

In sum, when behavior is performed repeatedly and becomes habitual, it is guided by automated processes, rather than being

46 DANNER, Unna N., AARTS, Henk and DE VRIES Nanne K. Habit Vs. Intention in the Prediction of Future Behaviour: The Role of Frequency, Context Stability and Mental Accessibility of Past Behaviour. *Óp. cit.*

47 LALLY, Phillippa, VAN JAARSVELD, Cornelia H. M. POTTS, Henry W. and WARDLE, Jane. How Are Habits Formed: Modelling Habit Formation in the Real World. *European Journal of Social Psychology*, 2010, 40, no. 6, p. 998-1009.

48 HULL, Clark Leonard. *Principles of Behavior, an Introduction to Behavior Theory*. New York: D. Appleton-Century Co., 1943.; HULL, Clark Leonard. *Essentials of Behavior*. New Haven: Published for the Institute of Human Relations by Yale University Press, 1951.; VERPLANKEN, Bas. Beyond Frequency: Habit as Mental Construct. *British Journal of Social Psychology*, 2006, 45, no. 3, p. 639-56.

49 HULL, Clark Leonard. *Principles of Behavior, an Introduction to Behavior Theory*. *Óp. cit.*, HULL, Clark Leonard. *Essentials of Behavior*. *Óp. cit.*

50 ALDRICH, John, MONTGOMERY, Jacob and WOOD, Wendy. Turnout as a Habit. *Political Behavior*. *Óp. cit.*

51 TRIANDIS, Harry. “Values, attitudes, and interpersonal behavior”. In E. HOWE, Jr. (Ed.), *Nebraska symposium on motivation*, Vol. 27, Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1980, p. 195–259.

preceded by elaborate decision processes⁵². For Aarts, Verplanken, and Van Knippenberg⁵³ when the same decision has been made over and over again in the past under similar circumstances in order to attain a certain goal, one does not need to assess one's attitudes and behavioral control and to formulate a conscious intention at the time one has to act. Situational cues activate highly accessible mental structures of the behavior that subsequently guide the immediate initiation of the behavior.

That said, the traditional hypothesis states that people who voted at the last election are more likely to vote in the next one.

Others have explored the extent to what habits are driven by goals. More concretely, goals can (a) direct habits by motivating repetition that leads to habit formation and by promoting exposure to cues that trigger habits, (b) be inferred from habits, and (c) interact with habits in ways that preserve the learned habit associations⁵⁴. For Danner et al.⁵⁵ people are able to perform goal directed behavior without forming an explicit intention because the behavior is directly mentally accessed in the context at hand as a result of frequently and consistently having performed that behavior in the past.

Another compelling approach considers the role of motivation in individuals' behavior but this one emphasize in the dynamic way. More specifically, motivation would lead to satisfaction (supporting your favorite candidate in a presidential election) or some other form of reward and then the subsequent re-emergence of that same desire will be stronger. The subjective feeling of wanting the same outcome will be stronger and possibly longer lasting as a result of having achieved satisfaction previously. Consequently, not getting leads to less wanting: when a drive repeatedly fails to reach satisfaction, the subsequent desire is likely to be weaker and less frequent⁵⁶.

52 AARTS, Henk, VERPLANKEN, Bas and VAN KNIPPENBERG, Ad. Predicting Behavior from Actions in the Past: Repeated Decision Making or a Matter of Habit?. *Journal of Applied Social Psychology*, 1998, 28, no. 15, p. 1355-74.

53 IDEM.

54 For more details see WOOD, Wendy and NEAL, David T. A New Look at Habits and the Habit-Goal Interface. *Óp. cit.*

55 DANNER, Unna N., AARTS, Henk and DE VRIES Nanne K. Habit Vs. Intention in the Prediction of Future Behaviour: The Role of Frequency, Context Stability and Mental Accessibility of Past Behaviour. *Óp. cit.*

56 VOHS, Kathleen D., and BAUMEISTER, Roy F. Can satisfaction reinforce wanting? A new theory about long-term changes in strength of motivation. *New York: Handbook of motivation science*, 2008.

According to this approach the logic of individuals' actions is based on the idea that a person desires something, pursues satisfaction, and achieves satisfaction, whereupon the motivation diminishes substantially. At some point, and for possibly unexplained reasons, the motivation re-emerges, and the cycle of seeking and getting starts again. One condition must be met in this approach: satisfactions must be somewhat enjoyable in order to strengthen subsequent desire⁵⁷.

More concretely, if one desires something and fails to get it, the result will be an aversive state (e.g., frustration) that could persuade individuals to repeat the act. The long-term result could be a reduction or extinction of the wanting response. In other words, imagine that an individual want to vote for the winning presidential candidate. This individual voted for his favorite candidate but unfortunately he fails to win the contest, his disposition to show up in the next election will decrease.

In contrast to goal pursue and motivational approaches⁵⁸, other scholars define habits as cognitive associations between repeated responses and stable features of the context. Habits develop by satisfactorily repeating behavior in stable contexts⁵⁹. Given that the context remains stable and the response is satisfactory, these associations then acquire a degree of automaticity⁶⁰. Habits are formed "when using the same behavior frequently and consistently in a similar context for the same purpose"⁶¹.

Psychological studies based on the theory of habit automaticity, find that contextual features have a causal role in triggering habit performance. In this theory, "context" is defined as the set of preceding actions, cues, events, and people that are associated with regular repetition of the action. In particular, habit performance is readily disrupted by changes in performance contexts⁶².

57 IDEM.

58 The main difference between the desire-behavior link described here and the habitual behaviors is that the latter lacks a wanting component, which provides the basis for reinforcement. A second difference between habits and the getting-wanting model is that habits are associated with higher feelings of control, whereas getting and subsequent wanting, conversely, are characterized by lower feelings of control (Vohs and Baumeister, 2008).

59 WOOD, Wendy, WITT, M. G. and TAM, L. Changing Circumstances, Disrupting Habits. *Journal of personality and social psychology*, 2005, 88, no. 6, p. 918-933.

60 VERPLANKEN, Bas. Beyond Frequency: Habit as Mental Construct. *Óp. cit.*

61 DANNER, Unna N., AARTS, Henk and DE VRIES Nanne K. Habit Vs. Intention in the Prediction of Future Behaviour: The Role of Frequency, Context Stability and Mental Accessibility of Past Behaviour. *Óp. cit.*

62 WOOD, Wendy, WITT, M. G. and TAM, L. Changing Circumstances, Disrupting Habits.

Accordingly, the key factor for habit behavior is, therefore, a stable stimulus context to occur, and habit has indeed been defined as the tendency to repeat past behavior in a stable context. Alternately, "when behaviors are not well learned or when they are performed in unstable or difficult contexts, conscious decision making is likely to be necessary to initiate and carry out the behavior"⁶³.

In the field of political behavior numerous contributions have argued that voting is habitual. As scholars have said, in the specific case of turnout, "everyone necessarily starts off with no strength of habit for turnout at all. Turnout, like any other response, becomes automated through behavioral repetition. Repetition is, however, insufficient to develop a strong habit. A habit forms from repetition of a response in the same, or very similar, context"⁶⁴. Consistency basically refers to the stability of the context in which the behavior has been executed in the past.

Thus, the fact that people are sensitive to changes in this context allows us to understand the importance of the context for habits to emerge. Under that circumstances, "the context becomes strongly and exclusively linked to the mental representation of the behavior and hence, the context is capable of eliciting the performance of the behavior directly without conscious intent"⁶⁵. In fact, acknowledging that context plays a role in the establishment of habits Ouellette and Wood⁶⁶ have proposed that any measure of habit should reflect the extent to which behavior is performed both frequently and in a stable context.

Óp. cit.; ALDRICH, John, MONTGOMERY, Jacob and WOOD, Wendy. Turnout as a Habit. Political Behavior. Óp. cit.

63 OUELLETTE, J. A., and WOOD, Wendy. Habit and Intention in Everyday Life: The Multiple Processes by Which Past Behavior Predicts Future Behavior. Psychological Bulletin, 1998, 124, no. 1, p. 54-74.

64 ALDRICH, John, MONTGOMERY, Jacob and WOOD, Wendy. Turnout as a Habit. Political Behavior. Óp. cit.

65 DANNER, Unna N., AARTS, Henk and DE VRIES Nanne K. Habit Vs. Intention in the Prediction of Future Behaviour: The Role of Frequency, Context Stability and Mental Accessibility of Past Behaviour. Óp. cit.

66 OUELLETTE, J. A., and WOOD, Wendy. Habit and Intention in Everyday Life: The Multiple Processes by Which Past Behavior Predicts Future Behavior. Óp. cit.; WOOD, Wendy, WITT, M. G. and TAM, L. Changing Circumstances, Disrupting Habits. Óp. cit.

WHEN DO TURNOUT HABITS BREAK DOWN?

The main difference between turnout and other many behaviors is, however, that “the context is not fixed, and so we must consider not only the repetition of that behavior but also whether those repetitions are made in similar contexts”⁶⁷.

For others scholars “when usual contexts for performance change, habits cannot be cued by recurring stimuli, and performance should be disrupted. Habits survive only when aspects of the performance context did not change. This means that habits emerge when performed in particular locations, at specific times, in particular moods, and with or without certain interaction partners”. Briefly, habits are context dependent⁶⁸.

This assumption implies that the alteration of the context, via different sources, is going to interrupt the habit cycle. In other words, structural changes in individuals’ life cycle might have the capacity to disrupt the context in which turnout habit occur. However, only some changes in circumstances should yield change in habitual behavior⁶⁹.

Scholars have attributed to residential mobility deleterious effects regarding political participation. According to Highton and Wolfinger⁷⁰ “there is no question that people of any age who change residence are less likely to vote”. Squire, Wolfinger, and Glass⁷¹ find “that turnout in the United States would increase by nine percentage points if the effect of moving were removed”.

Scholars claim that the consequent need to re-register rather than any disruption of social ties⁷². Others argue, in contrast, that “residential mobility is associated with lower turnout due to the fact that such people may have less attachment to their new community”⁷³. In sum, the literature suggests that residential

67 ALDRICH, John, MONTGOMERY, Jacob and WOOD, Wendy. Turnout as a Habit. *Political Behavior*. Óp. cit.

68 WOOD, Wendy, WITT, M. G. and TAM, L. Changing Circumstances, Disrupting Habits. Óp. cit.

69 IDEM.

70 HIGHTON, Benjamin, and WOLFINGER, Raymond E. The First Seven Years of the Political Life Cycle. *American Journal of Political Science*, 2001, 45, no. 1, p. 202-09.

71 SQUIRE, Peverill, WOLFINGER, Raymond E. and GLASS, David P. Residential Mobility and Voter Turnout. *The American political science review*, 1987, 81, no. 1 pp. 45-66.

72 HIGHTON, Benjamin. Residential Mobility, Community Mobility, and Electoral Participation. *Political Behavior*, 2000, 22, no. 2, pp. 109-120.

73 DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analysing Persistence in

stability facilitates turnout habits.

The traditional view in the political behavior field has ignored the possibility the extent to what residential mobility indirectly affect turnout. Aldrich et al.⁷⁴ argue with respect to voting, that the performance context is particularly deeply disrupted when people move to a new location. "As with all context disruptions, the features of context that cued habitual voting in the old location are broken and need to be reestablished in the new location before a strong habit for turnout can be reestablished. Put another way, those who have just moved cannot be turning out due to a habitual response. Those who have not moved might be turning out due to recurring cues that activated the habitual response".

For Plutzer⁷⁵ residential mobility may temporarily disrupt habitual voters' regular pattern. Like other disruptive factors, "residential mobility is primarily a factor affecting habitual voters".

In summary, there is ample evidence indicating that habitual behavior is automatic. It is determined by past behavior and not mediated by attitudes, intentions, or other concepts referring to more deliberate or conscious processes. Therefore, elucidating the conditions that facilitate or inhibit the habit of voting became a useful way to understand why some individuals vote and others do not.

In contrast to the traditional theoretical approaches that, on one hand, highlight the individual characteristics that make voters more likely to cast their votes or those that, on the other, stresses the institutional features that influence citizens' voting decisions, habitual voting theory emphasize in the persistence dimension of turnout from one election to the next.

Finally, if we want to understand the implications of turnout decline in democratic regimes, we first need to comprehend the conditions under which habitual voting takes place. In this paper I provide a theoretical framework that explores the effects of habits and their impact on political participation.

Turnout. Óp. cit.

74 ALDRICH, John, MONTGOMERY, Jacob and WOOD, Wendy. Turnout as a Habit. Political Behavior. Óp. cit.

75 PLUTZER, Eric. "Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood." Óp. cit.

REFERENCES

AARTS, Henk, VERPLANKEN, Bas and VAN KNIPPENBERG, Ad. Predicting Behavior from Actions in the Past: Repeated Decision Making or a Matter of Habit?. *Journal of Applied Social Psychology*, 1998, 28, no. 15, p. 1355-74.

AARTS, Henk, and DIJKSTERHUIS, Ap. Habits as knowledge structures: automaticity in goal-directed behavior. *Journal of personality and social psychology*, 2000, 78, no. 1, p. 53.

ALDRICH, John, MONTGOMERY, Jacob and WOOD, Wendy. Turnout as a Habit. *Political Behavior*, 2011, 33, no. 4, p. 535-63.

BHATTI, Y., HANSEN, K. M., and WASS, H. 2012. The relationship between age and turnout: a roller-coaster ride. *Electoral Studies*, forthcoming, 31(3), 588-593.

BRODY, Richard A., and SNIDERMAN, Paul M.. From Life Space to Polling Place: The Relevance of Personal Concerns for Voting Behavior. *British Journal of Political Science*, 1977, 7, no. 03, pp. 337-360.

CAMPBELL, Angus, and CENTER UNIVERSITY OF MICHIGAN. Survey Research. *The American Voter* Chicago [Ill.]: University of Chicago Press, 1960.

DANNER, Unna N., AARTS, Henk and DE VRIES Nanne K. Habit Vs. Intention in the Prediction of Future Behaviour: The Role of Frequency, Context Stability and Mental Accessibility of Past Behaviour. *British Journal of Social Psychology*, 2008, 47, no. 2, p. 245-65.

DENNY, Kevin, and DOYLE, Orla. Does Voting History Matter? Analysing Persistence in Turnout. *American Journal of Political Science*, 2009, 53, no. 1, p. 17-35.

FINKEL, Steven E. Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis. *American Journal of Political Science* 29, no. 4 (1985): 891-913.

FRANKLIN, M. N., LYONS, P., and MARSH, M. (2004). Generational basis of turnout decline in established democracies. *Acta Politica*, 2004, 39 (2), pp. 115-151.

GERBER, Alan S., GREEN, Donald P. and LARIMER, C. W. Social

Pressure and Voter Turnout: Evidence from a Large-Scale Field Experiment. *Am. Polit. Sci. Rev. American Political Science Review*, 2008, 102, no. 1, p. 33-48.

GERBER, Alan S., GREEN, Donald and SHACHAR, Ron. Voting May Be Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment. *American Journal of Political Science*, 2003, 47, no. 3, p. 540-50.

GERBER, Alan S., and ROGERS, Todd. Descriptive social norms and motivation to vote: Everybody's voting and so should you. *The Journal of Politics*, 2009, 71, no. 1, 178-191.

GREEN, Donald P., and GERBER, Alan S. Introduction to social pressure and voting: New experimental evidence. *Political Behavior*, 2010, 32, no. 3, p. 331-336.

GREEN, Donald, and SHACHAR, Ron. Habit Formation and Political Behaviour: Evidence of Consuetude in Voter Turnout. *British Journal of Political Science*, 2000, 30, no. 04, p. 561-73.

GIMPEL, James G., MORRIS, Irwin L. and ARMSTRONG, David R. Turnout and the Local Age Distribution: Examining Political Participation across Space and Time. *Political Geography*, 2004, 23, no. 1, p. 71-95.

HIGHTON, Benjamin, and WOLFINGER, Raymond E. The First Seven Years of the Political Life Cycle. *American Journal of Political Science*, 2001, 45, no. 1, p. 202-09.

HIGHTON, Benjamin. Residential Mobility, Community Mobility, and Electoral Participation. *Political Behavior*, 2000, 22, no. 2, pp. 109-120.

HILL, Kim Quaile, and HURLEY, Patricia A. Nonvoters in Voters' Clothing: The Impact of Voting Behavior Misreporting on Voting Behavior Research. *Social Science Quarterly*, 1984, 65, no. 1, pp. 199-206.

HUCKFELDT, R. Robert, and SPRAGUE, John D. Political Parties and Electoral Mobilization : Political Structure, Social Structure, and the Party Canvass. *The American political science review*, 1992, 86, no. 1, pp. 525-537.

HULL, Clark Leonard. *Essentials of Behavior*. New Haven: Published for the Institute of Human Relations by Yale University

Press, 1951.

HULL, Clark Leonard. *Principles of Behavior, an Introduction to Behavior Theory*. New York: D. Appleton-Century Co., 1943.

LALLY, Phillippa, VAN JAARSVELD, Cornelia H. M. POTTS, Henry W. and WARDLE, Jane. How Are Habits Formed: Modelling Habit Formation in the Real World. *European Journal of Social Psychology*, 2010, 40, no. 6, p. 998-1009.

LYONS, William, and ALEXANDER, Robert. A Tale of Two Electorates: Generational Replacement and the Decline of Voting in Presidential Elections. *The Journal of Politics*, 2000, 62, no. 4, p. 1014-1034.

MANN, Christopher B. Is there backlash to social pressure? A large-scale field experiment on voter mobilization. *Political Behavior*, 2010, 32, no. 3, p. 387-407.

MATSUSAKA, John G., and PALDA, Filip. Voter Turnout: How Much Can We Explain?. *Public Choice*, 1999, 98, no. 3, p. 431-46.

NEAL, David T., WOOD, Wendy and QUINN, Jeffrey M. Habits—a Repeat Performance. *Current Directions in Psychological Science* August, 2006, 15, no. 4, p. 198-202.

NICKERSON, David W. Is Voting Contagious? Evidence from Two Field Experiments. *American Political Science Review*, 2008, 102, no. 01, p. 49-57.

NIE, Norman H., VERBA, Sidney and JAE-ON, Kim. Political Participation and the Life Cycle. *Comparative Politics*, 1974, 6, no. 3, p. 319-40.

QUELLETTE, J. A., and WOOD, Wendy. Habit and Intention in Everyday Life: The Multiple Processes by Which Past Behavior Predicts Future Behavior. *Psychological Bulletin*, 1998, 124, no. 1, p. 54-74.

PLUTZER, Eric. "Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood." *American Political Science Review*, 2002, 96, no. 01, p. 41-56.

QUINTELIER, Ellen. Differences in Political Participation between Young and Old People. *Contemporary Politics*, 2007, 13, no. 2, p. 165-80.

SHACHAR, Ron. Party Loyalty as Habit Formation. *Journal of Applied Econometrics*, 2003, 18, no. 3, p. 251-269.

SQUIRE, Peverill, WOLFINGER, Raymond E. and GLASS, David P. Residential Mobility and Voter Turnout. *The American political science review*, 1987, 81, no. 1 pp. 45-66.

TRIANDIS, Harry. "Values, attitudes, and interpersonal behavior". In E. HOWE, Jr. (Ed.), *Nebraska symposium on motivation*, Vol. 27, Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1980, p. 195-259.

TENN, Steven. The Effect of Education on Voter Turnout. *Political Analysis*, September, 2007, 15, no. 4, p. 446-64.

VERPLANKEN, Bas. Beyond Frequency: Habit as Mental Construct. *British Journal of Social Psychology*, 2006, 45, no. 3, p. 639-56.

VOHS, Kathleen D., and BAUMEISTER, Roy F. *Can satisfaction reinforce wanting? A new theory about long-term changes in strength of motivation*. New York: Handbook of motivation science, 2008.

WASS, Hanna. The Effects of Age, Generation and Period on Turnout in Finland 1975-2003. *Electoral Studies*, 2007, 26, no. 3, p. 648-59.

WATTENBERG, Martin. *Turnout Decline in the U.S. And Other Advanced Industrial Democracies*. Irvine, CA: Center for the Study of Democracy, 1998.

WOLFINGER, Raymond E., and ROSENSTONE, Steven J. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press, 1980.

WOOD, Wendy, WITT, M. G. and TAM, L. "Changing Circumstances, Disrupting Habits." *Journal of personality and social psychology*, 2005, 88, no. 6, p. 918-933.

WOOD, Wendy and NEAL, David T. A New Look at Habits and the Habit-Goal Interface. *Psychological Review*, 2007, 114, no. 4, p. 843-863.

ZUCKERMAN, Alan S., KOTLER-BERKOWITZ, Laurence A. and SWAINE, Lucas A. Anchoring Political Preferences: The Structural Bases of Stable Electoral Decisions and Political Attitudes in Britain. *European Journal of Political Research*, 1998, 33, no. 3, p. 285.

RESEÑAS

**FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds).
Territorio y poder: Nuevos actores y competencia
política en los sistemas de partidos multinivel en
América Latina. Instituto de Iberoamérica, Universidad
de Salamanca. Ediciones Universidad de Salamanca,
España, 2014.**

El estudio de los sistemas políticos se ha focalizado principalmente en las diferentes dinámicas de competencia política a nivel nacional, lo que produce que se homogenicen estas dinámicas a los demás niveles de la competencia política, sin que se tomen en cuenta las diferencias que se observan en el presente estudio a nivel subnacional. Por ello, se pretende elucidar las distintas relaciones que se dan entre los diferentes niveles de competencia política en los sistemas de partidos multinivel, así como las diferencias territoriales a lo interno de estos. De esta forma, se posibilita la visualización de elementos que de otra forma se omitirían, como lo son las distintas estrategias partidarias dependiendo del nivel en el cual compitan; los distintos niveles de coordinación institucional; además, de los posibles efectos de estas relaciones heterogéneas en el sistema político y el funcionamiento de la democracia en general.

Para ello, se utilizó una metodología de investigación que involucra el análisis de la combinación de dos ejes que dan cuenta *a posteriori* de la existencia de 4 tipos de sistemas políticos multinivel. Por un lado, se observa cuán similares son los patrones de competencia política en cada nivel (medida de Gobsón y Suárez, 2010: Summary Measure of Congruence (MSD) o "medida de divergencia") para lo cual se utilizan las diferencias promedio entre los Números Efectivos de Partidos (NEP) a nivel nacional y local, así como entre las unidades subnacionales (Varianza de NEP). A partir de esta primera medida se crean las tipologías de sistemas de partidos congruentes o incongruentes, dependiendo de si los patrones de competencia entre los niveles se acercan o se alejan. Por otro lado, se visualizan los partidos predominantes en los niveles de competencia política, para lo cual se utiliza el Índice de Predominio de Partido Tradicional que de acuerdo a una tipología de partidos realizada (tradicionales y no tradicionales en términos de longevidad) señala cuáles partidos predominan de acuerdo a la consecución de cargos de gobierno, es decir, si existe un sistema de partidos tradicional o no tradicional. A partir de la combinación de ambos ejes se crea una tipología: Sistema de partidos congruente con predominio

tradicional; sistema de partidos congruente con predominio no tradicional; sistema de partidos incongruente con predominio tradicional y sistema de partidos incongruente con predominio no tradicional.

Por su parte, el libro está dividido en 3 secciones principales. En el primer apartado, la introducción, Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao, exponen algunas consideraciones generales sobre el estudio, además de la metodología y la propuesta tipológica para la investigación. En el segundo apartado, los estudios de caso, se aplica por capítulos (realizados por diversos investigadores e investigadoras) de acuerdo a una estructura muy similar, la tipología de sistema de partidos propuesta a cada uno de los 10 países que conforman el estudio. Por último, la conclusión, elaborada por Mercedes García, se realiza un análisis breve de los principales resultados obtenidos a partir de los estudios de caso.

Dentro de los principales resultados, se observa, por un lado, la distribución de los casos en tres grupos de países. En el primer grupo (sistema de partidos congruente con predominio tradicional) se encuentran Argentina, Chile y Uruguay como sistemas relativamente estables y con sistemas de partidos que no han permitido el predominio de partidos no tradicionales. En el segundo grupo (sistema de partidos incongruente con predominio tradicional) se constatan los casos de Nicaragua y Costa Rica, los cuales, a pesar de la incongruencia en el sistema de partidos no han observado un recambio en los partidos predominantes, por lo que los partidos tradicionales aún se mantienen. En el tercer grupo (sistema de partidos incongruente no tradicional) se encuentran Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia, los cuales muestran los sistemas de partidos más inestables de la región, así como, los que han posibilitado la mayor participación de partidos no tradicionales. Por otro lado, el estudio revela una relación asimétrica entre los dos principales ejes, es decir, mientras generalmente un sistema de partidos congruente conlleva al predominio de partidos tradicionales, no siempre se observa (casos Nicaragua y Costa Rica) que un sistema de partidos incongruente resulte en predominio de partidos no tradicionales. Por lo tanto, resulta necesario profundizar estudios relacionados a partir de nuevos factores explicativos como por ejemplo, las dinámicas históricas e institucionales y los procesos políticos propios de cada país.

Con respecto a lo anterior, el estudio igualmente, deja abierta la posibilidad para abarcar elementos que nacen como hallazgos de este primer acercamiento a los sistemas de partidos multinivel. Por ende y en relación a estos resultados esbozados, el presente trabajo promueve futuros estudios que posicionen a los sistemas de partidos multinivel como variable independiente (V.I.) o como variable dependiente (V.D). Es decir, profundizar en aquellos factores explicativos de los diversos tipos de sistemas de partidos como por ejemplo: el diseño institucional; los procesos de descentralización; los cambios recurrentes en el sistema electoral, así como elementos relacionados al desapego ciudadano hacia los partidos políticos. O por el contrario, ahondar en los efectos que los diferentes tipos de sistemas de partidos tienen en el sistema político; en el funcionamiento de la democracia y en los procesos de toma de decisiones.

Ana María Morales Chacón

Masteranda en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica