
ANUARIO CIEP

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

NÚMERO 6 / 2015
ISSN 2215-2873

ANUARIO CIEP

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS

ÍNDICE

<i>EQUIPO EDITORIAL Y COLABORADORES</i>	4-5
<i>PRESENTACIÓN</i>	6-7
ARTÍCULOS CIENTÍFICOS	8
TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO EN GUATEMALA Y PANAMÁ <i>Margarita Jiménez Badillo</i>	9-34
ANÁLISIS DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DESDE LA TEORÍA CRÍTICA <i>Karla Molina Díaz</i>	35-87
LA CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA DE LA SEGURIDAD EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE FLAGRANCIA EN COSTA RICA <i>Vanessa Beltrán Conejo</i>	88-111
AVANCES DE INVESTIGACIÓN	112
IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA: EL CASO DE LA SOLICITUD, REPOSICIÓN Y RENOVACIÓN DE PASAPORTES EN LAS OFICINAS DEL BANCO DE COSTA RICA (2007-2014) <i>José Andrés Díaz González y Orlando Vega Quesada</i>	113-129
GOBIERNO LOCAL Y CULTURA POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS DATOS DE LAPOP 2004-2012 <i>Jeff Rodríguez Alvarado</i>	130-154
ELECCIONES COSTA RICA 2014: EL APARENTE GIRO HACIA EL PROGRESISMO DE IZQUIERDA MEDIANTE EL TRIUNFO DEL PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA Y EL ASCENSO DEL FRENTE AMPLIO <i>Rotsay Rosales Valladares</i>	155-175
NORMAS DE PUBLICACIÓN PARA AUTORES	176

EQUIPO EDITORIAL Y COLABORADORES

DIRECTORA

Dra. María José Cascante

EDITORA

Bach. Miriam Pérez Meneses

ASISTENTES DE EDICIÓN

Karla Acuña Salas

Pablo Quirós Orozco

Karolina Rodríguez Milton

Ronald Sáenz Leandro

Rebeca Solano Esquivel

Joselyn Vargas Mayorga

CONSEJO EDITORIAL

Máster Iván Acuña Chaverri

Dr. Felipe Alpízar Rodríguez

Máster Amelia Brenes Barahona

Dr. Alberto Cortés Ramos

Dr. Andrés León Araya

Dra. Andrea Mora Brenes

M. Ph. Sergio Moya Mena

Dr. Rotsay Rosales Valladares

M.Sc. Fernando Zeledón Torres

CONSEJO ASESOR

Dr. Salvador Sánchez

Dr. Víctor Alarcón Olguín

Dra. Cristina Eguizábal Mendoza

Dr. Scott Morgenstern

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Karen Pérez Camacho

Centro de Investigación y Estudios Políticos
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

EQUIPO EDITORIAL Y COLABORADORES

COMITÉ DE COLABORADORES Y PARES EXTERNOS

Manuel Alcántara Sáez
Universidad de Salamanca, España

Felipe Alpízar Rodríguez
*Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP),
Universidad de Costa Rica, Costa Rica*

Randall Arias Blanco
Fundación para la Paz y la Democracia, Región Centroamericana

Néstor Castañeda
University College London, Inglaterra

Marco Feoli
*Maestría de Justicia Constitucional,
Universidad de Costa Rica, Costa Rica*

Ariel Miño Worobiej
Investigación para el desarrollo - ID, Paraguay

Humberto Miranda Rivas
*Instituto Centroamericano de Administración Pública,
Región Centroamericana*

Agustina Palacios
Universidad Nacional de Mar del Plata - CONICET, Argentina

Adriana Ramírez Baracaldo
*Universidad EAFIT (Escuela de Administración,
Finanzas e Instituto Tecnológico), Colombia*

Francisco Reveles Vázquez
Universidad Autónoma de México, México

Mario Solís Umaña
Escuela de Filosofía, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

PRESENTACIÓN

EL ANUARIO DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS (CIEP) de la Universidad de Costa Rica se complace en presentar el sexto volumen de la Revista.

Por primera vez la convocatoria de artículos fue abierta, comprendida entre agosto del 2015 y enero del 2016, y por segundo año consecutivo se mantiene la calidad de las evaluaciones de pares a doble ciego.

Nos emociona contar con la colaboración de un comité de pares externos que proviene de Norteamérica, la Región Centroamericana, Sudamérica, Inglaterra y España. Por primera vez participan en el Anuario lectores externos de las principales regiones de producción de Ciencia Política del mundo.

Esperamos que con la creciente participación de pares externos de calidad internacional, y sus comentarios y retroalimentación como un elemento fundamental para la Revista, el Anuario contribuya con cada número a la consolidación de la comunidad académica de los estudios políticos de la región.

En este volumen Margarita Jiménez Badillo presenta un artículo científico que realiza un análisis del transfugismo legislativo en Guatemala y en Panamá, a través de un análisis del fenómeno cuyo argumento principal es que este comportamiento de los actores políticos genera fracturas interpartidarias y una débil institucionalización, alterando las reglas del juego democrático.

Karla Molina analiza los derechos humanos desde la teoría crítica, aplicada al caso de la población con discapacidad como sujeto de derechos formalizados que demandan la satisfacción digna del acceso a lo más básico. El artículo considera la racionalidad discursiva de carácter emancipador del sujeto frente a la opresión, marginalidad y discriminación del sistema actual, en contraposición con el abordaje usual de la dignidad humana e igualdad de los individuos ante la ley, que pretenden dotar de más derechos a las poblaciones vulnerables a pesar de los ya existentes, sin cuestionar las posibles contradicciones entre los discursos y sus conceptos con la propia realidad conflictual.

Vanessa Beltrán Conejo utiliza el método de análisis crítico del discurso para reconstruir el proceso político que da origen a los Tribunales de Flagrancia en Costa Rica (2008-2009) desde el estudio de los discursos reproducidos en torno al delito y el castigo. Con importantes hallazgos sobre un discurso dominante en torno a la seguridad que recurre al ejercicio del poder punitivo del Estado desde el control y el castigo, a partir de la utilización del miedo y la alarma social como principales núcleos argumentativos.

José Andrés Díaz y Orlando Vega analizan la implementación de una reforma en el proceso de renovación y reposición de pasaportes en Costa Rica, a la luz de lo indicado por la Nueva Gestión Pública para mejorar la gestión y eficacia de los servicios prestados por la administración pública. Con resultados optimistas, las necesidades de las personas usuarias del servicio y el apoyo político de alto nivel que facilitó la coordinación de las instituciones involucradas para implementar el servicio, se constituyen como dos factores esenciales en el éxito del proceso estudiado.

Jeff Rodríguez describe los principales elementos característicos de la cultura política de lo local en Centroamérica en el período 2004-2012 a partir de los datos de LAPOP para ese período. Concluye que los espacios locales no se han convertido en escenarios de participación y que existe desconfianza en el uso de los recursos, además de diferencias en las actitudes frente a la descentralización entre los países estudiados.

Finalmente, Rotsay Rosales sugiere que la consecución del Poder Ejecutivo por el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el exponencial crecimiento en las votaciones a favor del Frente Amplio (FA) induce a considerar que Costa Rica se orienta hacia la generación de políticas claramente progresistas. A pesar de los triunfos electorales del gobierno, el PAC está limitado por su compleja composición interna, un sistema de partidos y un espacio público que se constituyen en serios constreñimientos a sus supuestas intenciones de revertir el modelo de desarrollo seguido por el país en los últimos 30 años.

Nos llena de orgullo que el sexto volumen del Anuario CIEP presente resultados de un conjunto de investigadoras e investigadores de extensa trayectoria académica, así como una amplia variedad de temas de interés, problemas de investigación y metodologías de los estudios políticos costarricenses y centroamericanos.

Esperamos que el Anuario CIEP continúe siendo un enriquecedor espacio de encuentro de profesionales de la Ciencia Política, y que este volumen sea un instrumento de consulta útil para la academia costarricense y de la región.

María José Cascante
Directora

Miriam Pérez Meneses
Editora

ARTÍCULOS CIENTÍFICOS

TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO EN GUATEMALA Y PANAMÁ*

LEGISLATIVE TURNCOAT PROCESSES IN GUATEMALA AND PANAMA

Margarita Jiménez Badillo
margheritt@gmail.com

Recibido 01/7/2015 – Aceptado 29/11/2015

Mexicana, Socióloga y Politóloga. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Maestría en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica en Salamanca, España. Licenciada en Sociología Por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados de la Universidad Autónoma de Guerrero, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro fundadora y de la Junta Directiva de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP). Autora de varios libros y artículos en la línea de investigación de: Relación de poderes Ejecutivo-Legislativo en América Latina.

RESUMEN

Los resultados electorales determinan el reparto de curules en las Asambleas legislativas de Centroamérica, pero éste se modifica en la praxis política, cuando los legisladores ya en funciones, cambian a otro partido, coalición o bloques independientes, fenómeno identificado como transfuguismo. En este estudio se exploran los casos centroamericanos de Guatemala (2012-2016) y Panamá (2009-2014), desde una doble perspectiva: 1) Recurrencia del transfuguismo legislativo; y 2) Regulación formal para disuadir dicho proceso que tiene por efectos, una cambiante correlación de fuerzas que, o bien puede beneficiar al partido en el gobierno; o bien a los bloques de oposición. Se argumenta que este comportamiento de los actores políticos, genera fracturas interpartidarias y débil institucionalización, lo cual altera las reglas del juego democrático.

* Este artículo fue publicado como capítulo del libro *Integridad y equidad electoral en América Latina*, coordinado por Angélica Cazarín Martínez, Marcela Ávila Eggleton y Ricardo A. de la Peña en México en 2015 por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales -SOMEE-.

Palabras clave: Transfuguismo legislativo; debilidad institucional; fractura interpartidaria; Guatemala; Panamá.

ABSTRACT

Votes determine seats distribution in Legislative Congress across Central America but, once in office, legislators decide not to join their parliamentary bloc and join another one. This phenomenon of party-switching is so-called “transfuguismo”. This study seeks to explore the Guatemala (2012-2016) and Panama (2009-2014) cases from two perspectives: 1) the legislative party-switch and; 2) the formal rules that pretend counter such process, since “transfuguismo” produces a changing correlation of forces inside the Legislative Branch that could benefit the party in office or the opposition bloc. The main argument is that this behavior of legislators generates inter-party breakdown and institutional weakness, which alters the democratic rules.

Keywords: Legislative Party-switch; Institutional weakness; Inter-party breakdown; Guatemala; Panama.

PRESENTACIÓN

En este estudio se entenderá como transfuguismo a la acción de un diputado de dejar su escaño, -obtenido como miembro de una determinada formación política-, para incorporarse a otro partido o bloque legislativo, o bien declararse independiente. Una vía por la cual se alienta el transfuguismo deriva del poder minoritario con que cuenta el poder Ejecutivo, es decir, si el presidente carece de mayoría parlamentaria en el Congreso, su capacidad de definir la agenda política es mínima, razón por la cual se busca la negociación con representantes legislativos de la oposición, tal es el caso de Panamá durante la presidencia de Ricardo Martinelli (2009-2014) cuando su partido, Cambio Democrático en coalición con Molirena, no alcanzaron la mayoría en la Asamblea Nacional. Otra vía es cuando el partido oficial tampoco alcanza la mayoría en el Congreso, pero el transfuguismo se da no hacia dicho partido sino hacia la oposición más relevante en el escenario político, como fue en Guatemala, durante 2012-2016, donde lejos de crear mecanismos artificiales para conformar mayorías para el oficialismo (Partido Patriota), éste ha visto disminuida su fuerza política y con ello la del Presidente Otto Pérez Molina.

Los factores que alientan el transfuguismo son intereses personales; de bancada; o de estrategia política entre los grupos parlamentarios. En todo caso, el cambio de filiación partidaria altera las alianzas intrapartidarias y consecuentemente, la

estabilidad política de los ya de por sí frágiles sistemas de partidos de la región. Los efectos se observan en la volatilidad partidaria, esto es, los partidos “se desintegran incluso antes de que desaparezca de las calles, su propaganda electoral” (Sonnleitner, 2009, 510, citado por González, Secundino, (2011, p. 611), por tanto, “su capacidad para agregar intereses es coyuntural, dado que su esperanza de vida es muy baja” (González, Secundino, 2011, p. 611).

Ahora bien, ¿cuál es la trascendencia de esta movilidad legislativa? Si se analiza desde la perspectiva ciudadana, que en su momento votaron para elegir a sus legisladores pertenecientes a determinado partido, se genera un desaliento, y sentimiento de defraudación porque en campaña el candidato a diputado propuso una agenda para atender las demandas sociales de su distrito, y por tanto, el sistema de representación queda cuestionado. Si por el contrario, se analiza desde la perspectiva personal del legislador, prevalece una lógica de costo-beneficio y los incentivos están en función de la utilidad que le reditúe el cambio de bancada.

Este estudio es un primer acercamiento al fenómeno del transfuguismo en Guatemala y Panamá, países que registran el mayor índice de movilidad en Centroamérica. Por tanto, los parámetros a explorar plantean ¿qué tan recurrente es el transfuguismo político?; ¿cuáles son los niveles de desestructuración partidaria que genera la migración legislativa?; ¿existe alguna regulación formal que intente desincentivar la movilidad legislativa? Tales son los elementos de reflexión en este estudio.

Tratándose de un tema muy abundante en la praxis política, no lo es en la literatura teórico-empírica. Una línea de análisis reconoce que el transfuguismo es una acción negativa porque responde a intereses personales y de una valoración moral cuestionada, donde prevalecen mecanismos clientelares y de corrupción, como es la de Perícola y Linares (2013), quienes abordan el transfuguismo como un elemento distorsionador del funcionamiento de la representación política en el Congreso, enfatizando en su distanciamiento de los compromisos electorales con la ciudadanía; inestabilidad en la correlación de fuerzas y en todo caso, las repercusiones en la gobernabilidad democrática.

Un enfoque basado en la teoría de la elección racional es el de Fortín, Javier (2008), que estudia el transfuguismo como una decisión estratégica orientada a maximizar su función de utilidad, donde el legislador hace un balance entre el capital, recursos y costos, afirmando que el transfuguismo se da por el monopolio partidario sobre los recursos colectivos y privados, por los altos costos de asociación y por los bajos costos de transacción. A través de medir con índices estadísticos la cohesión y la disciplina partidaria, el autor sostiene que en Guatemala hay disciplina a pesar de los altos costos de asociación y contribuye a satisfacer sus intereses electorales, así como su carrera política e ideológica.

Otros estudios han asumido diferentes enfoques, desde la ingeniería electoral, los mecanismos de competencia electoral por listas abiertas o cerradas; tamaño de las circunscripciones; funcionamiento de los Congresos mediante mecanismos político-institucionales; y con una óptica de carácter normativo y constitucionalista para evaluar el desempeño de las Asambleas legislativas en Centroamérica (Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis 2008; 2010; 2013). Es posible que estos estudios de carácter cuantitativo-cualitativo, sean los que más han aportado al tema del transfuguismo hasta ahora, dado que abordan distintas dimensiones de análisis explicativo, que de conjunto, aportan una visión más completa del desempeño y funcionamiento de los Congresos latinoamericanos.

Por su parte, (Mack y López Arrivillaga (2005, p. 10), sostienen que el transfuguismo no es sólo asunto de personas, es problema de un diseño institucional deficiente, el cual sistemáticamente establece incentivos para la desinstitucionalización permanente de los partidos políticos.

Una limitante para el desarrollo de este estudio es que no se dispone de información detallada para cada país. Por ello se recurre aquí al enfoque empírico-exploratorio que es apenas un punto de partida y de acercamiento al transfuguismo en los países, objeto de estudio. Se desarrolla en cinco apartados. El primero, recoge la clasificación de transfuguismo de Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis (2013, p. 132-136), la cual es posible identificar con los casos de estudio aquí presentados. En la siguiente sección se ofrecen datos generales del sistema de partidos en ambos países; después se describe la recurrencia de transfuguismo en Guatemala y Panamá, demostrando una mayor tendencia de esta movilidad en el Congreso de Guatemala. Posteriormente se ofrecen elementos que permiten valorar la importancia que las Asambleas Legislativas han dado a la regulación formal de l transfuguismo para desincentivarlo.

En otro apartado se recogen opiniones actitudinales de los legisladores, a partir de las bases de datos del Proyecto de Elites de América Latina (PELA) que coordina Manuel Alcántara en la Universidad de Salamanca, para articular opinión-acción lo cual, contribuye a evaluar el grado de institucionalización existente en el sistema de partidos de los países señalados. Por último, se aportan reflexiones finales, consideradas más bien como un punto de partida para analizar la complejidad que representa el transfuguismo en América Latina.

TIPOLOGÍA DEL TRANSFUGUISMO

Existen variados intentos de clasificar las modalidades de migración legislativa en América Latina, sin embargo la más sólida parece ser la de Vargas y Petri (2013), que construyen un modelo a partir de criterios de comportamiento políti-

co-institucional en la arena legislativa por estrategia, conflicto o aspiraciones de poder político (**Tabla 1**). Es decir, salir de un bloque parlamentario está en razón de propuestas para ocupar un cargo público, administrativo, de gabinete (*falso tráfuga*); o bien, se intenta una configuración de bancadas más equilibradas como es el caso del oficialismo, que tiende a generar incentivos cuando es fuerza minoritaria y requiere una posición política con mayor respaldo y capacidad de decisión; contrariamente, cuando existe un desencanto y se frena el apoyo legislativo al oficialismo, la alternativa ha sido negarse a asumir compromisos sin convicción y se busca otra alternativa entre las filas de la oposición (tráfuga puro de oposición mayoritaria).

TABLA 1. TIPOLOGÍA DE TRANSFUGUISMO

Tipo	Subtipo	Definición
Falso tráfuga	Por invitación	El Presidente le ha invitado a asumir un cargo en el gabinete
Tráfuga puro	Hacia bancada oficialista	Se integra a la bancada del gobierno
	De oposición mayoritaria	Se integra a la bancada del principal partido de oposición
Tráfuga estratégico	Por directriz de su bancada o partido	Legisladores se suman para crear otra bancada
Tráfuga independiente	Generador partidario	Se autodenomina legislador independiente

Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis (2013, p.132-136).

El *tráfuga estratégico* estará siempre calculando beneficios individuales o de grupo y en gran parte por conflictos internos o con el oficialismo, optan por salir de su bloque parlamentario e incorporarse a otro o crear uno nuevo más acorde con sus intereses; asimismo, diputados en desacuerdo con sus líderes de partido o parlamentarios, por estrategia y para contar con más protagonismo en su papel legislativo, optan por declararse *independientes*, dando lugar a otro grupo parlamentario u otro partido (generador partidario).

Si la percepción que predomina es que el escaño pertenece al legislador y no al partido político, existe mayor probabilidad de no sentir adherencia al partido y con mayor confianza transgreden la disciplina y cohesión interna del partido por el que asumieron la curul; por el contrario, considerar que el escaño corresponde al partido, la tendencia es asumir la directriz de los liderazgos partidistas, y en consecuencia se consideraría una mayor disciplina interna en el ejercicio legislativo. En Centroamérica, la percepción es que la curul pertenece al diputado. Al no contar con información empírica, entrevistas o declaraciones de las causas que motivan a los legisladores a nivel individual o de grupo, a separarse

de su bloque parlamentario, se recogen los datos que se publican en diarios de circulación, informes; en las Asambleas Legislativas de los países de estudio; así como las fuentes bibliográficas que han avanzado en el tema. Esta metodología es útil para ofrecer una primera aproximación de la dimensión del problema, una exploración primaria que guarda relación estrecha con el desempeño legislativo en sistemas de partidos de débil institucionalidad.

SISTEMA DE PARTIDOS EN GUATEMALA Y PANAMÁ

La normativa electoral de Guatemala permite que candidatos a diputados no necesariamente pertenezcan a una agrupación política, por lo que existe la flexibilidad para postularse por un partido y cambiar cuando convenga a intereses personales. La **Tabla 2** da cuenta de la mayor fragmentación del sistema de partidos en Guatemala respecto a Panamá. La evolución de partidos en competencia por escaños, fue incrementándose de 2000 a 2012 en Guatemala; mientras que en Panamá, no obstante que se trata de un multipartidismo también, la participación entre partidos electorales y legislativos, se observa más equilibrada.

TABLA 2. NÚMERO DE PARTIDOS CON PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES FRENTE A PARTIDOS CON ESCAÑOS

Guatemala			Panamá		
Período legislativo	Nº de partidos que participaron en elección legislativa	Nº de partidos que obtuvo escaño	Período legislativo	Nº de partidos que participaron en elección legislativa	Nº de partidos que obtuvo escaño
2000-2004	13	12	1999-2004	12	9
2004-2008	14	9	2004-2009	7	7
2008-2012	15	10	2009-2014	8	7
2012-2016	24	16	2014-2019	7	7

Fuente: Elaboración propia con datos de Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible. 2014. Estadísticas de Centroamérica 2014. San José, pp. 96. San José de Costa Rica <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/ECA-2014.pdf>

El sistema de partidos en Guatemala es multipartidista; escasamente institucionalizado en tanto no prevalece la competencia entre partidos con raíces más o menos estables en la sociedad y con un número efectivo de partidos¹ en la arena

1 El número efectivo de partidos es un índice ya clásico para ponderar el peso político de cada partido en función de su tamaño parlamentario -en este caso, ya que también puede ser utilizado en la arena electoral-. Se calcula mediante la fórmula $NEP = 1/\sum p_i^2$ donde p_i es la proporción de escaños que tiene el i partido con representación en el Congreso local. Calculado a partir de Laakso y Taagepera (1979). "Effective number of parties: a measure with application to west Europe". *Comparative Political Studies* n° 12, pp. 3-27.

parlamentaria de 4.31 en 2012. En Panamá, los acuerdos pueden determinarse en tres partidos efectivos, y cuenta con más estabilidad en la competencia entre los partidos políticos, respecto a Guatemala. No obstante, que ambos sistemas de partidos son relativamente débiles, éstos “siguen siendo actores importantes en la política, ya que dan forma a la naturaleza de la competencia política y proveen símbolos que orientan al electorado y a las élites políticas” (Mainwaring, S. y Scully, T., 1997, p. 92).

Los partidos con representación parlamentaria son en su mayor parte de centro-derecha (**Tabla 3**) y su origen proviene de la apertura democrática; de su participación electoral en coaliciones; o bien de la desintegración de unos partidos para configurarse en otros a partir de acciones estratégicas de transfuguismo legislativo; reacomodos políticos con aspiraciones a ganar la presidencia de la nación; y acciones individuales para reelegirse. Cambian de agrupación política por disidencia interna entre sus miembros y/o con sus liderazgos, es decir, “la erosión de los vínculos de lealtad entre los miembros de los partidos les está llevando a escisiones continuas” (Artiga, 2002, p. 26).

**TABLA 3. ORIGEN DE LOS PARTIDOS
CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA
2012-2016 EN GUATEMALA**

Partidos		Año y Origen de los partidos políticos		Ideología
Partido Patriota	PP	Fundado por militares en 2001 y registrado en 2002	2001	Centro-derecha
Unidad Nacional de la Esperanza	UNE	Surge como un movimiento democrático y progresista	2002	Centro-izquierda
Gran Alianza Nacional	GANAN	PSN en 2002; surge de escisiones con MR, M-17. De 37 curules obtenidas en 2008, se desprendieron 13 legisladores por desacuerdo en el reparto de las presidencias de comisiones. Se declararon independientes	2005	Centro-derecha
Libertad Democrática Renovada	LIDER	Proviene de la disidencia de 10 diputados de UNE en 2008; incurre en faltas electorales y se registra como partido hasta 2010	2010	Centro-derecha
Unión del Cambio Nacional	UCN	Desde su primera participación en elecciones (2007) ganó cinco escaños distritales	2006	Centro-derecha
Compromiso, Renovación y Orden	CREO	Iniciativa de un grupo de profesionales y universitarios	2010	Centro-derecha
Visión con Valores	VIVA	Con visión moral; en alianza con EG en 2011, gana seis curules, pero cinco cambian de partido	2007	Centro-derecha

Encuentro por Guatemala	EG	Por disidencia de legisladores de ANN, constituyen bloque EG	2007	Centro-izquierda
Partido de Avanzada Nacional	PAN	Partido de los más antiguos, fundado por empresarios	1989	Derecha
Partido Unionista	PU	Derivado de la fragmentación con el PAN	2002	Centro-derecha
Frente Republicano Guatemalteco	FRG	Surge por José Efraín Ríos Montt; en 2003 obtuvo 43 curules; disidencia de 14 por desacuerdos con el Presidente Portillo y se integran a UCN. Cambió denominación por PRI en 2013	1990	Derecha
Gran Alianza Nacional	GANAN	2002 como Partido Solidaridad Nacional	2002	Centro-derecha
Partido Republicano Institucional	PRI	Proviene de FRG	2013	Derecha
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -Maíz	URNG	Tiene su origen de cuatro grupos guerrilleros	1982	Izquierda
Movimiento Político Winaq	WINAQ/ URNG/ ANN	Alianza de 2011. Obtuvo un escaño. Se disolvió la alianza y el escaño queda para WINAQ	1992	Izquierda
Alternativa Nueva Nación	ANN	Proviene de la disidencia de URNG, PSD y UNID. En 2003 obtuvo seis escaños, dos renunciaron y se canceló en 2007 al no obtener escaños.	2003	Izquierda
Bloque Independiente Todos	TODOS	Proviene de la disidencia de varios partidos	2012	Centro

Fuente: Elaboración propia

Un criterio que refrenda la falta de lealtad partidaria es que no existe arraigo ideológico ni sentido de pertenencia a un partido. Guatemala cuenta con un sistema de partidos muy inestable, “débil arraigo ciudadano, que conduce a una alta tasa de nacimiento y defunción de partidos. Dicho sistema se ha caracterizado por ser numeroso, altamente volátil, fragmentado, caudillista, y poco polarizado ideológicamente” (ASIES, 2009, p. 21).

Por cuanto a Panamá, en el espectro ideológico predomina la orientación de centro-derecha (**Tabla 4**); son partidos más consolidados que en Guatemala por cuanto a su participación continua en procesos electorales; se trata de un sistema de partidos multipartidista moderado con un número efectivo de partidos de 3.65 en la legislatura 2009-2013 y de 3.01 en la legislatura que inició en 2014.

**TABLA 4. ORIGEN DE LOS PARTIDOS
CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA
2009-2013 EN PANAMÁ**

Partidos		Año y Origen de los partidos políticos		Ideología
Partido Revolucionario Democrático	PRD	Origen de respaldo a la dictadura militar; se reestructura y hoy es una de las tres principales agrupaciones políticas en el país; ha sido partido en el gobierno	1979	Centro-izquierda
Cambio Democrático	CD	Fundado por Martinelli, quien ocupó la presidencia del país (2009-2014)	1998	Centro-derecha
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	MOLIRE-NA	Proviene de la burguesía industrial y sectores más conservadores del país	1982	Centro-derecha
Panameñista	PAN	Fundado por Arnulfo Arias; de origen nacionalista y después hacia el liberalismo, ha sido partido gobierno	1991	Centro-derecha
Partido Popular	PP	Es una reestructuración del Partido Demócrata Cristiano (1960)	2001	Centro-derecha
Unión Patriótica	UP	Proviene de la fusión de Solidaridad y el Partido Liberal Nacional. A su vez, en 2011 se fusionó con Cambio Democrático	2006	Centro-derecha

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la valoración que las sociedades guatemalteca y panameña, hacen de los partidos políticos y del Congreso ha sido una de las más bajas respecto a otras instituciones como el presidente y la Iglesia católica (**Tabla 5**), de lo que se deduce que la población cuestiona el desempeño de las funciones sustantivas de dichas instituciones, entre otras causas porque reflejan deficiencia en su rol de representantes de los intereses de la población.

TABLA 5. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

	Guatemala, 2014	Panamá, 2013
Partidos políticos	32.2	37.0
Congreso	41.6	38.4
Presidente	48.3	38.8
Iglesia católica	59.9	77.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, LA-POP (2013, p. 60) y LAPOP (2014, p. 116). http://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/Panama_Country_Report_2012_W.pdf

TRANSFUGUISMO PARLAMENTARIO EN GUATEMALA

En Centroamérica, el país con mayor incidencia de migración legislativa es Guatemala. En este apartado se documenta la movilidad que se ha dado en la legislatura 2012-2016, de acuerdo a la tipología de Vargas y Petri antes descrita, a fin de determinar sus niveles de desestructuración partidaria.

Un factor que está presente en Guatemala y que conlleva a la debilidad del sistema de partidos es que existe transfuguismo de legisladores que no han sido afiliados a ningún partido. Según el Tribunal Supremo Electoral, en la Legislatura 2012-2016, el 16 por ciento de los diputados no están afiliados a ningún partido a pesar de que llegan a ocupar su curul representando a uno e incluso ocupan cargos relevantes en la estructura interna del Congreso.² La misma fuente cita una declaración del diputado independiente, José Alejandro Arévalo: “No están obligados a hacerlo”, y resaltó que la Ley Electoral y de Partidos Políticos no exige que los candidatos estén afiliados a esas agrupaciones para postularse, menos para ejercer el cargo. Esta flexibilidad en Guatemala refleja una falta de reglas bien definidas, nula estructuración ideológica, oportunismo político y por tanto, una débil institucionalización del sistema de partidos.

Por otro lado, la continua creación de partidos con corta vida y la no vigencia de otros³, implica una volatilidad partidaria, entendida como “el cambio neto en la proporción de votos o escaños que cada uno de los partidos gana o pierde de una elección a otra” (Alcántara, 2006, p. 49), que también abona a la débil institucionalización. Este cambio frecuente en la nomenclatura de los partidos y en la afiliación política de los diputados, hace posible encontrar partidos nuevos que no participan en elecciones y que cuentan con representantes en el parlamento.⁴ El Partido Republicano Institucional (PRI), que surgió en 2013 derivado de la disolución del FRG es un ejemplo de este escenario político y corresponde a la tipología de trásfugas estratégicos.

2 Es el caso del Diputado Pedro Muadi del PP, que ocupó el cargo de Presidente del Congreso y presidente de la Junta directiva de la Comisión de Régimen Interior en la Legislatura de 2013; asimismo, el Diputado Jairo Flores, que carece de filiación partidaria pero fue secretario de la UNE y después cambió a GANA. “Afiliación a un partido no interesa a varios legisladores”. Prensa Libre.com, 2 de enero de 2013 <http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Afiliacion-interesa-varios-legisladores_0_839916027.html>

3 En 2012 no alcanza el umbral electoral necesario el Centro de Acción Social (CASA) y se cancela su registro; igualmente lo pierde, Acción de Desarrollo Nacional (ADN); en 2013 el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) se disuelve y se crea el Partido Republicano Institucional (PRI).

4 Rosón, Mar (S/A). Sistema de partidos en Guatemala (1985-2011). <http://americo.usal.es/ibe-roame/sites/default/files/roson_guatemala.pdf>

El transfuguismo ha sido una práctica común en el Congreso de la República de Guatemala. En la legislatura de 1990, hubo un 42.86 por ciento de diputados que emigraron a otro partido; en 2004-2007 se registró una tasa del 43 por ciento; durante el período 2008-2012 fue del 34.17 por ciento.⁵ En la Legislatura de 2012-2016, a menos de una semana de asumir su cargo el Presidente Otto Pérez Molina (enero 2012) postulado por el Partido Patriota (PP), ya se había generado la movilidad legislativa tanto en ese partido como en LÍDER, UNC y UNE.

El Partido Patriota como partido oficial, obtuvo originalmente 48 escaños distritales y nueve de listado general, sumando 57 escaños; a los primeros tres meses de su ejercicio legislativo, había sumado alianzas, dado que “articular mayorías se convierte en una necesidad de sobrevivencia del Poder Ejecutivo (Vargas y Petri, 2008, p. 137) y este tipo de transfuguismo puro, hacia una bancada oficialista, es lo que prevalece cuando el partido del Presidente es minoritario, un escenario que favorece negociaciones individuales para articular mayorías y lograr el control de la agenda política. No obstante que aún con esa movilidad no se alcanzó la mayoría en la bancada oficial, los legisladores tráfugas no se mantuvieron en dicho grupo y por el contrario, fue bajando a 45 escaños para 2015. En un marco de crisis de credibilidad en las acciones de gobierno y problemas fiscales se ha dificultado contar con una mayoría flexible para el presidente de Otto Pérez Molina (Tabla 6).

TABLA 6. INTEGRACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (2012-2016)

Partido/Bloque parlamentario		Escaños de origen 2012		Escaños a octubre 2014		Escaños Enero 2015		Diferencia 2012/2015
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Partido Patriota	PP	57	36.07	46	29.11	45	28.48	- 12
Unidad Nacional de la Esperanza/ Gran Alianza Nacional	UNE/ GANAN	39	24.68	18	11.39	-	-	- 39
Libertad Democrática Renovada	LIDER	14	8.86	50	31.64	55	34.8	+ 41
Unión del Cambio Nacional	UCN	14	8.86	1	0.63	1	0.63	- 13
Compromiso, Renovación y Orden	CREO	12	7.59	9	5.69	9	5.69	- 3
Unidad Nacional de la Esperanza	UNE	9	5.69	-	-	22	13.92	+ 13
Visión con Valores/Encuentro por Guatemala	VIVA/EG	6	3.80	-	-	-	-	- 6
Partido de Avanzada Nacional	PAN	2	1.27	-	-	-	-	- 2
Partido Unionista	PU	1	0.63	1	0.63	1	0.63	-
Frente Republicano Guatemalteco	FRG	1	0.63	-	-	-	-	- 1

5 Para 1990, 2008 (Fortín, 2008: 142); para 2004-2007 Informe ASIÉS, Guatemala (2004).

Encuentro por Guatemala	EG	-	-	3	1.89	3	1.89	+ 3
Victoria	Victoria	1	0.63	-	-	-	-	- 1
Gran Alianza Nacional	GANNA	-	-	3	1.89	-	-	-
Partido Republicano Institucional	PRI	-	-	2	1.26	2	1.26	+ 2
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Maíz	URNG	1	0.63	2	1.26	2	1.26	+ 1
Visión con Valores/Encuentro por Guatemala	VIVA	-	-	1	0.63	1	0.63	+ 1
Movimiento Político Winaq	WINAQ/ URNG/ ANN	1	0.63	-	-	1	0.63	-
Bloque Independiente Todos	TODOS	-	-	11	6.96	11	6.96	+ 11
Independiente	INDEP	-	-	10	6.32	5	3.16	+ 10
Total		158	100	158	100	158	100	
Número efectivo de partidos			4.59		4.73		4.31	

Fuente: Elaboración propia con datos de Tribunal Memoria de Elecciones Generales y Parlamento Centroamericano, 2011, Tomo 1. Tribunal Supremo Electoral, Guatemala, C.A. <<http://www.tse.org.gt/memoria-electoral-2011.pdf>>

Para 2014, datos del Congreso de la República de Guatemala <<http://www.congreso.gob.gt/legislaturas.php>>

Para enero 2015. “Legislatura inicia su último año con 85 tráfugas. En El Periódico, 22 de enero de 2015.

El LIDER opositor fue el ganador en el transfuguismo. De 14 escaños, a 2015 ha incrementado 55, es decir, prevalece un mayor poder de decisión que contraviene al oficialista PP. LIDER fue resultado de legisladores disidentes que abandonaron UNE en 2008 para conformar una nueva bancada Alianza por el bien de Todos, que más tarde cambió a LIDER.

Una lectura que se hace de la Tabla 6 es que en Guatemala, la distribución de escaños en la Legislatura 2012-2016 en trece partidos o coaliciones, es imagen de una fragmentación del sistema de partidos, misma que se profundiza con la recomposición de las fuerzas políticas por el transfuguismo registrado a 2015, y que sin duda se trata de una implícita desideologización y falta de fidelidad partidaria, prevaleciendo el cálculo coyunturales que ofrecen mayor beneficio político.

La legislatura que inició en 2012 está compuesta por 88 legisladores de nuevo ingreso y 70 reelectos, a poco más de tres años de su inicio, registra un total de 92 diputados tráfugas, que representan el 58.2 por ciento del total que son 158 escaños en el Congreso. Casos extremos son diez legisladores que han cambiado

de agrupación política de entre tres a nueve ocasiones.⁶ De acuerdo a la tipología de Vargas y Petri (2013), se trata de tráfugas puros de oposición mayoritaria y tráfugas independientes. Sólo 66 legisladores (41.8 por ciento) se han mantenido en el partido que los postuló al inicio de dicha legislatura.

El constante cambio de composición entre bancadas altera las estructuras de poder internas en el Congreso (junta directiva; comisiones de trabajo; jefe, subjefe de bloque). La presidencia del Congreso, por rotación, correspondió ya al PP, pero para 2015 quedó en manos de un diputado independiente.⁷

Asimismo, un ocho por ciento de diputados que pertenecieron a un partido, y cambiaron a otro, regresan a alguno que abandonaron anteriormente, son los casos principalmente de UNE y TODOS. La explicación es que perfilan mayor posición política apostando al partido que va mejor en el escenario electoral, como ha sido la estrategia del diputado Augusto César Sandino, que inicia la legislatura en UCN, cambia en 2014 a PU, y luego asume un escaño de GANA, y después a UNE, en el mismo año se declara independiente y nuevamente regresa a UNE. Su argumento: “porque sabemos que nuestra próxima presidenta será Sandra Torres”⁸, es decir, en tiempos electorales se calcula utilidad política y se actúa en función de beneficios personales y sin compromiso con la ciudadanía.

Es decir, la recurrencia continua de diputados que cambian de bloque parlamentario, se incrementa en tiempos electorales, buscando reelegirse a nombre de las estructuras partidarias más atractivas y que ofrezcan mejores condiciones. Entre los motivos que aducen los legisladores de retirarse de su fracción para incorporarse a otra es: 1) Que los partidos no toman en cuenta sus propuestas; 2) Porque su partido, siendo oposición, apoya más al oficialismo; 3) Escasa capacidad para resolver los conflictos internos en las bancadas; 4) Conflictos con el Presidente, entre otras.

6 La Diputada Lesli Elisa Buezo Escoto por ejemplo, llegó al Congreso por LIDER, EN 2012 cambió a UCN, UNE, regresó en el mismo año otra vez a UCN, volvió a cambiar a PU; en 2013 se incorpora a GANA, después, en el mismo año se declara independiente; en 2014 se identifica en TODOS; en 2015 vuelve a ser diputada independiente y el último cambio es que regresó a TODOS. Otro caso es el de Reynabel Estrada Roca, que ha pasado por GANA, CREO, TODOS, LIDER, PP y nuevamente a TODOS. El diputado Juan Manuel Giordano, de apenas 23 años de edad, a junio de 2014, forma parte de LIDER); el 27 de abril renunció a TODOS y originalmente fue electo representando al CREO, del cual se desprendió para incorporarse a UCN, lo cual hace que en total haya emigrado durante cuatro ocasiones en un lapso de dos años y medio.

7 Luis Rabbé Tejada con 85 votos obtuvo la presidencia de la Junta Directiva para 2015, el último año de ejercicio legislativo. En dicha votación se registró la ausencia de 55 diputados de LIDER y 10 de TODOS. Ver “Congreso elige Junta Directiva para 2015”. En El Periódico, 30 de octubre de 2014. <<http://www.elperiodico.com.gt/es/20141030/pais/4129/Congreso-elige-Junta-Directiva-para-periodo-2015-2016.htm>>

8 “El transfuguismo, una práctica habitual en el Parlamento guatemalteco.”, 24 de mayo de 2014 <<http://noticias.terra.com/america-latina/guatemala/el-transfuguismo-una-practica-habitual-en-el-parlamento-guatemalteco,ec12c7d7ad726410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>

En septiembre de 2015 Guatemala celebra elecciones generales, en consecuencia, se renovará el Congreso de la República, y los legisladores se ocupan de ir posicionándose con visión a su futuro. La autopercepción de que no serán reelectos en el partido más reciente, les lleva a cambiar a otro con mayores posibilidades. Particularmente se desplazan hacia los partidos que están mejor posicionados para los comicios. Es una práctica que no sólo es reiterativa para elegir legisladores, sino también alcaldes.⁹

La acentuada migración de legisladores de un partido a otro “muestra los niveles de conflictividad entre los miembros de los partidos y la incapacidad para resolver dentro de la organización partidista los problemas internos” (Freidenberg, 2005, p. 167). Se deriva también de la fragilidad del sistema de partidos y de la falta de lealtad de los legisladores hacia su partido. En conjunto, este escenario político con una vida efímera de partidos políticos y una desideologización ponderando más el oportunismo político, limita la construcción democrática en las instituciones políticas del país.

En la **Tabla 7** se expone el número de diputados tránsfugas y los motivos que les llevó a cambiar de partido o bloque parlamentario, de acuerdo a la información de Fortín (2010), quien aporta datos de anteriores legislaturas.

TABLA 7. MOTIVOS DE TRANSFUGUISMO EN GUATEMALA

Año	Transfuguismo n° diputados	Motivos de migración individual de legisladores
2000	17	Salieron del PAN ante la derrota presidencial de 1999; más tarde se constituyen la bancada de PU y la UNE. Desacuerdo con el liderazgo general de su partido. Trece legisladores crean el partido político UNE.
	9	Disolución de DIA-URNG bajo ANN y todos sus diputados emigran a UNE, ANN y URNG.
2003	10	Renuncian del PAN y constituyen GANA para respaldar la candidatura presidencial de Oscar Berger.
2004	7	Fallidos intentos de constituir con GANA un solo bloque parlamentario; los partidos optan por formar su propia bancada y los 47 legisladores que tienen un escaño por GANA, se desintegran entre GANA, MR, PSN y PP. Inicialmente apoyaron al gobierno y unos meses después siete diputados del PP se declaran como oposición.
2004	4	Salieron de UNE para declararse independientes y después se sumaron a otras bancadas.
2005	12	Salen de FRG y diez de doce legisladores forman la bancada Integracionista, que más tarde fue la UCN.

9 El transfuguismo político es práctica común también en los cargos de representación municipal con fines de reelección. “Los alcaldes ha llegado a ser ahora la regla y no la excepción; suele concretarse en las vísperas del proceso electoral, cuando las primeras encuestas de opinión revelan el nombre del partido político con mayores probabilidades de ganar la elección”. Ver Comportamiento Electoral Municipal en Guatemala Fundación Centroamericana de Desarrollo (Funcede). <http://www.kas.de/wf/doc/kas_23242-1522-4-30.pdf?110627181824>

2005	4	Salieron de UNE, tres se suman a la bancada Integracionista y uno se declara independiente.
2005	3	Por conflictos con los liderazgos internos en su bancada ANN, salen y constituyen la bancada EG que después se conformó como partido político.
2006	13	Por conflictos internos en GANA, ocho legisladores de MR y cinco de GANA abandonan su bancada y constituyen la bancada Solidaridad. En 2007, dos legisladores de Solidaridad migraron al FRG; cuatro a UNE y seis a PP.
2007	3	Expulsa el PP a tres legisladores por votar a favor del decreto que incrementaba el número de miembros de la Junta Directiva del Congreso y aumentaba e salarios de los diputados.
2012	1	Renuncia a CREO por ser nombrado Procurador de Derechos Humanos; su suplente asumió la curul pero de inmediato cambió a LIDER.
2012	52	Seis legisladores cambiaron al oficialista PP en 2012, pero no se mantienen en el mismo partido a 2015, sino que fueron transitando a LIDER, TODOS, CREO, o Independientes; en enero 2012 se disuelve alianza UNE-GANA y se desprenden los diputados de GANA; en agosto del mismo año configura alianza con Unionista y PAN y se queda con 10 escaños.
2015	10	Legisladores independientes pasan al grupo parlamentario TODOS.
2015	9	Legisladores de Alta Verapaz de PP, LIDER o de la coalición UNE-GANA, cambian a LIDER o a UNE, argumentando falta de apoyo del gobierno, y el incumplimiento de lo prometido a la población. “En estos dos años y medio he visto con mucha frustración una serie de compromisos no cumplidos” ¹⁰ ; discrepancias con el gobernador de Alta Verapaz, Ronald Ramiro Sierra, coordinador de los proyectos gubernamentales en ese departamento. ¹¹

Fuente: Elaboración propia con datos de Fortín (2010,p. 156-159); y para 2012, 2015 con datos del Congreso de la República de Guatemala y Prensa nacional.

Los nueve diputados de Alta Verapaz han cambiado de partido en 2015, significativo porque se trata del distrito electoral más fuerte después de la capital del país. Los que transitaron del oficialismo a UNE, estratégicamente buscan aprovechar el liderazgo de estos legisladores para capitalizar los votos en dicho distrito, apoyando la precandidatura presidencial de Sandra Torres, de ese mismo Departamento, quien con sus programas sociales ha tenido aceptación de la opinión pública.

Lo que observamos en la Tabla 6 por tanto, son cambios recurrentes que corresponden a las diferentes modalidades de transfuguismo expuestas por Vargas y Petri y que en consecuencia, los efectos políticos del transfuguismo evidencian una débil presencia territorial e institucional del sistema de partidos guatemalteco.

¹⁰ “Falta de compromisos provoca transfuguismo”. Diario la Nación de Guatemala, 17 de julio de 2014 <<http://www.lanacion.com.gt/falta-de-compromisos-provoca-transfuguismo/>>

¹¹ “Cuatro diputados transfugas del PP se pasan a la UNE”. <http://www.republicagat.com/politica/cuatro-diputados-transfugas-del-pp-se-pasan-a-la-une_ea6dd5/>

TRANSFUGUISMO EN PANAMÁ

La Asamblea Nacional de Panamá (2014-2019) cuenta con dos partidos mayoritarios de oposición: Cambio Democrático con 30 escaños y el Partido Revolucionario Democrático con 25, esto es el 42.3 y el 35.2 por ciento respectivamente. El Presidente Juan Carlos Varela Rodríguez¹², postulado por el derechista Panameñista en alianza con el Partido Popular, suma 13 escaños (12 del primero y uno del Partido Popular), esto es, el 16.9 y 1.4 por ciento respectivamente. Este escenario sin mayorías obliga al Ejecutivo a definir estrategias para buscar alianza con el PRD que, como fuerza minoritaria es más factible de negociar que Cambio Democrático, el más férreo opositor a Varela, que difícilmente contribuye a la agenda de gobierno, más cuando en su bancada fueron reelectos 13 de los 24 transfugas que garantizan fidelidad a Martinelli.

La intermediación del legislador, -hermano de Varela- para negociar alianzas con el PRD en aras de la gobernabilidad, dio por resultado una fractura en la cohesión interna de dicho partido, donde nueve legisladores han establecido mayor acercamiento con el Ejecutivo que con su dirigencia nacional. Finalmente el PRD acordó un “acuerdo legislativo” por “la gobernabilidad del país”¹³ con el partido Panameñista, disolviéndose amenazas de transfuguismo para garantizar la gestión de gobierno. El PRD logró acuerdo de presidir por dos períodos, la Asamblea Nacional, así como la presidencia de varias comisiones de trabajo.

No contar el partido derechista en el gobierno, con una base política firme vulnera su gestión, dado que a cien días de su mandato, la aceptación de Varela por la sociedad bajó de un 89 a un 75 por ciento¹⁴ y los escándalos políticos de ofrecimiento de dinero a legisladores a cambio de apoyos en la Asamblea Nacional podrían repetir el esquema de la legislatura anterior, donde 34 por ciento de diputados transfugas privilegiaron unirse a Cambio Democrático como partido oficial a cambio de prebendas económicas.

12 Varela llega a la presidencia con el 39.1 por ciento de votación; fue vicepresidente durante el gobierno de Martinelli; rompe alianza con el presidente y renuncia a su cargo; es destituido en su otro cargo como Secretario de Relaciones Exteriores. El conflicto se agudiza cuando el Presidente incentiva el transfuguismo de la mitad de legisladores del Partido Panameñista con el fin de lograr la mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional.

13 “El opositor PRD aprueba un pacto legislativo que permite la ‘gobernabilidad’ a Varela. Diario digital Economía hoy.mx <Junio 30 de 2014. <http://www.economiahoy.mx/politica-eAm/noticias/5905113/07/14/El-opositor-PRD-aprueba-un-pacto-legislativo-que-permite-la-gobernabilidad-a-Varela.html#.Kku80IyS3JHtOwK>>

14 Datos según encuesta de la empresa Dichter&Neira. Consultar “Panamá: Varela cumple 100 días de gobierno en medio de incertidumbre”. E&N Estrategiaynegocios.net <<http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/756012-330/panamá-varela-cumple-100-d%C3%ADas-de-gobierno-en-medio-de-incertidumbre>>

La **Tabla 8** muestra los escaños con que inició la Legislatura 2009-2014, y la variación que sufrió cada grupo parlamentario. El transfuguismo en tan sólo tres años fue de 50 movimientos legislativos de un partido a otro. Cambio Democrático y Molirena, como coalición oficial en esa legislatura, fueron la primera minoría con 30 legisladores, una posición que les permitió controlar acciones del Ejecutivo en tanto éste no contaba con mayoría en el Congreso.

TABLA 8. TRANSFUGUISMO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PANAMÁ

Partidos/Bloques legislativos		Legislatura 2009-2014			Legislatura 2014-2019
		Escaños de origen 2009	Escaños final 2014	Diferencia 2009/2014	
Cambio Democrático	CD	14	36	+22	30
Partido Revolucionario Democrático	PRD	26	17	-9	25
Panameñista	PAN	22	11	-11	12
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	Molirena	2	1	-1	2
Partido Popular	PP	1	1	-	1
Independiente	-	-	2	+2	-
Unión Patriótica	UP	4	-	-4	-
Libre postulación	LP	2	1	-1	1
Total		71	71		7

Fuente: Diario La Prensa, 21 de abril de 2014 <<http://www.prensa.com/sites/default/files/updates/2014/04/21/impreso/transfugas.pdf>>
Para 2014-2018: Asamblea Nacional de la República de Panamá <<http://www.asamblea.gob.pa/dip>>
Para 2009 y 2014 Tribunal Electoral de Panamá.

El escenario político claramente corresponde a la tipología de transfuguismo puro orientado hacia la bancada oficialista, donde desde el inicio de la legislatura, el presidente Martinelli buscó incrementar su escaso capital político en la arena parlamentaria, de tal forma que logró contar con mayoría absoluta para determinar con mayor holgura, su agenda de gobierno.

En la **Tabla 9** se exponen los 24 casos de legisladores que emigraron al partido oficialista durante los primeros años de la Legislatura 2009-2014. De 18 legisladores con que contaba Cambio Democrático y sus aliados al iniciar el período legislativo, el reacomodo dio por resultado que el partido del Ejecutivo contara con 42 legisladores, mismos que representan el 59.1 como apoyo al Ejecutivo. En total la tasa de transfuguismo en esta Legislatura fue del 33.80 por ciento.

Para el período 2014-2019, Varela se ha distanciado –al menos a nivel discursivo-, de las prácticas de su antecesor, de otorgar dádivas y beneficios para lograr la movilidad de legisladores hacia el partido oficial, recurrió más a la negociación estratégica con el PRD para apoyar su agenda política.

TABLA 9. CAUSAS DE MOVILIDAD SEGÚN LOS PROPIOS LEGISLADORES EN PANAMÁ

Nº	Partido de procedencia	Fecha de migración	Argumentos del legislador para ingresar al partido oficialista (Cambio Democrático)
1	Libre postulación	18/10/2009	Con Martinelli habrá respuesta para el pueblo
2	Vanguardia Moral de la Patria	16/II/2011	CD cumple con los compromisos políticos
3	Libre elección	27/01/2010	Desde el gobierno podría dar respuesta al distrito
4	Molirena	14/03/2010	Insatisfecho por pugnas internas dentro de Molirena
5	PRD	09/05/2010	Martinelli “está haciendo las cosas muy bien”
6	PRD	06/07/2010	Martinelli “está haciendo muy buen trabajo”
7	PRD	08/07/2010	“Decisión radical” consultada con colaboradores y familiares
8	PRD	19/07/2010	“Evolución política” que responde a su interés de “estar con un gobierno eficaz”
9	PRD	30/11/2010	“La cúpula del PRD perdió la brújula”. No a las luchas internas
10	PRD	01/03/2011	Hermetismo (sin explicaciones) con él salieron 13 legisladores de corregimiento de Colón
11	PRD	16/03/2011	El partido oficialista le “ofreció oportunidades para mejorar Colón”
12	PRD	07/04/2011	Ingresó a CD sin explicaciones de su salida del PRD
13	PRD	07/04/2011	Al interior de su partido ya no se le identificaba como “opositor”
14	Panameñista	25/05/2011	Cambio sin explicaciones
15	Panameñista	17/08/2011	En su partido no se le dan oportunidades a la juventud
16	Panameñista	28/09/2011	Cambio sin explicaciones
17	Panameñista	28/09/2011	Decisión consensuada con su familia y seguidores
18	Panameñista	29/09/2011	Aseguro ser electo para ser gobierno y no oposición
19	Panameñista	09/03/2012	Por haber votado a favor del gobierno
20	Panameñista	29/01/2012	No se sentía a gusto
21	Panameñista	28/02/2012	La dirigencia Panameñista no lo tomaba en cuenta
22	Panameñista	21/03/2012	Porque Molirena tiene una visión de estado
23	Panameñista	07/03/2012	Su elección fue por alianza, después hubo dificultades
24	Panameñista	11/03/2012	Porque el Panameñista responde a intereses de una cúpula

Fuente: Elaboración propia con datos de Aparicio, Gustavo (2014).

La movilidad del aliado de Cambio Democrático, el PAN, derivó de conflictos con las decisiones del Presidente Martinelli por remover a su vicepresidente en 2011. Por los datos expuestos, Panamá en su Legislatura 2009-2014, representa un transfuguismo puro en tanto se dio en dos modalidades: de oposición a gobierno (para integrar mayorías parlamentarias), pero después de gobierno a la oposición (dada la confrontación de sus aliados con Martinelli).

El período legislativo con mayor incidencia de transfuguismo ha sido el de 2009-2014 con el 33.8 por ciento. Según Petri y Vargas (2010, p. 148), para 2004-2009 fue del 17.7 y en 1999-2004 fue del 7 por ciento. Por tanto, la tasa más elevada de transfuguismo fue de la legislatura concluida en 2014, lo que implica una desestructuración partidaria más orientada al oficialismo que a otras fuerzas políticas.

REGULACIÓN LEGAL DEL TRANSFUGUISMO

Dado lo anterior, ¿existen sanciones que limiten o desincentiven la migración a otro partido o bloque parlamentario? La disidencia legislativa es una práctica de antaño que sólo hasta muy recientemente se ha intentado regularlo (**Tabla 10**).

TABLA 10. REGULACIÓN LEGAL DEL TRANSFUGUISMO EN GUATEMALA Y PANAMÁ

País	Institución declarativa	¿Existe normativa?
Guatemala	Corte de Constitucionalidad	No hay prohibición en la reglamentación legislativa. Sólo la Ley Orgánica del Poder Legislativo explica el proceso a seguir por un legislador al cambiar de bancada.
	Iniciativa de Ley de: Unidad Nacional de la Esperanza: “Ley anti transfuguismo y entrapamiento parlamentario” (14/01/2013) Ley Orgánica del Congreso. Art. 50 del decreto 63-94	Los diputados podrán renunciar en cualquier momento del bloque legislativo del partido por el cual fueron electos, en este caso pasarán a ser diputados independientes y no podrán integrarse a ningún otro bloque legislativo finalizado el tercer año del período para el cual fueron electos. El diputado electo por un determinado partido político y que en el ejercicio de su función renuncie al partido político que lo postuló o al bloque legislativo al que pertenece, no podrá ser miembro de la Junta Directiva, o presidir alguna Comisión de Trabajo Legislativo, ni ejercer algún cargo en representación del Congreso de la República
Panamá	Constitución	Prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos como un mecanismo para evitarlo.
	Reforma al artículo 362 del Código Electoral	La ley anti tráfuga fue una iniciativa de dos legisladores (febrero 2012) que causó mucha polémica en la Asamblea legislativa y no trascendió. Se intentó revocar el mandato a diputados.

Fuente: Incidencia Pública de la Universidad Rafael Landívar, Renzo Rosal de Guatemala. <<http://noticias.latino.msn.com/latinoamerica/el-transfuguismo-una-practica-habitual-en-el-parlamento-guatemalteco-1>>

Congreso de la República de Guatemala. <<http://www.congreso.gob.gt/manager/images/B1B-7F39D-74A8-788B-FEFA-A30B1BA5E15D.PDF>>

“Ley anti-tránsfuga regirá a partir de su promulgación”. Octubre 11/2012. Diario La prensa. Panamá.

En otros términos, el transfuguismo legislativo no está prohibido en la reglamentación de Guatemala y sólo se refiere la Ley Orgánica del Poder Legislativo al proceso que ha de seguir el legislador que cambia de bancada. Un elemento sustancial es el planteamiento de a quién pertenece la curul, si al diputado o al partido. La Corte de Constitucionalidad ha señalado que las diputaciones pertenecen al legislador y no al partido, razón por la cual existe flexibilidad abierta para cambiar de partido, declararse independientes, crear nuevos bloques, lo que conlleva a un crecimiento artificial de los partidos y un sistema de partidos con débil institucionalización.

El Congreso de Guatemala está trabajando para regular el transfuguismo mediante la Comisión de Apoyo Técnico coordinada con el Instituto Holandés para la Democracia y el Programa de Asistencia al Congreso de USAID. “Hay que fortalecer los partidos políticos para que sean fuertes, sólidos, permanentes de tradición y convicción”.¹⁵

En Panamá la Asamblea Nacional de la Legislatura (2009-2014) aprobó en enero 2013 una ley¹⁶ para aplicar la revocatoria de mandato a legisladores tránsfugas y que originalmente entraría en vigor desde el momento de su promulgación. Sin embargo, el bloque oficial propuso que tuviera efecto a partir del 1º de julio de 2014, para evitar que la oposición empezara a aplicarla y desmembrara los apoyos al Presidente en turno –Ricardo Martinelli-, por lo que no llegó a decretarse durante su gestión, que ha sido la más cuestionada por la alta tasa de transfuguismo.¹⁷

Manuel Alcántara¹⁸ ha sugerido dos fórmulas para evitar el transfuguismo en El Salvador, aunque estas propuestas podrían ser consideradas en otros países: 1) un pacto entre los partidos políticos para negar la admisión del diputado tránsfuga;

15 Comisión de Apoyo Técnico Legislativo. Congreso de la República de Guatemala. Acta nº 09/2013 <<http://www.congreso.gob.gt/manager/images/0150668F-A8BD-470A-A0AA-344947E479BD.pdf>>

16 El Proyecto de Ley 550 fue aprobado con 40 votos a favor, cuatro en contra y siete abstenciones. -Notimex, 31 de enero de 2013 <<https://mx.noticias.yahoo.com/aprueba-parlamento-ley-impedir-transfuguismo-panam%C3%A1-195400855.html>>

17 Martinelli concluyó su gestión con el respaldo de 36 escaños de Cambio Democrático y cinco de Molinera, ambos aliados y que favorecieron la agenda política del Ejecutivo. Se trató de una mayoría artificial que sólo se mantuvo con dádivas para controlar la Asamblea Nacional.

18 “Sugieren dos fórmulas contra el transfuguismo. Elsalvador.com, 11 de marzo de 2011 <http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5652253>

2) No otorgarle todo tipo de apoyo financiero. Por cuanto a la primera, al no permitir el ingreso a otro partido, tendrían que optar por declararse independientes y en este status bloquear apoyos, por lo que se verían limitadas sus aspiraciones a ocupar cargos en los órganos internos del Congreso. Respecto a la segunda, estaría en razón de la primera, no contar con todos los apoyos, mantenerse en un “ostracismo político” –como sugiere Alcántara en la misma fuente-, e implicaría razonar mayormente su posición política.

Como un grupo independiente, que sin recursos ni derechos a ocupar algún cargo interno en la Asamblea, acabaría igualmente marginado y difícilmente podría aspirar a ser reelecto en el siguiente proceso electoral. Pero la normativa actual contraviene estas recomendaciones, en el caso de Guatemala por ejemplo, en la Junta Directiva para 2015 la dirige un diputado independiente, lo que indica que no hay límites ni diferenciación en funciones legislativas en ese país.

COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO: PERSPECTIVA ACTITUDINAL DE LOS LEGISLADORES

Es posible que las opiniones actitudinales de los legisladores, guarden una relación estrecha con el comportamiento político de los legisladores de emigrar de un partido a otro. Un análisis de las entrevistas realizadas en el Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA) que coordina Manuel Alcántara de la Universidad de Salamanca, permite valorar el tema de la disciplina de los legisladores en cuanto a la orientación de su voto, la **Tabla 11**, refleja que existe flexibilidad en los temas de agenda estratégicos en Guatemala y Panamá, al encontrar que no todos los temas han de sujetarse a ser votados en una sola dirección, esto es, si se vota en contra de la línea del partido no se estaría calificando como una actitud negativa que afecta la cohesión interna. Panamá en cambio, da mayor apertura a las decisiones personales de los legisladores al permitir que voten según su criterio.

TABLA 11. DISCIPLINA DE VOTO EN LA ARENA LEGISLATIVA

País	Período legislativo	Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el Grupo	Permitir que cada diputado vote según su propio criterio	Unos temas deberían estar sujetos y otros no
Guatemala	2008-2012	37.5	15.8	46.7
	2012-2016	26.6	24.7	48.6
Panamá	2009-2013	14.1	46.9	39.1

El tema de la disciplina de voto de los Diputados ha suscitado tradicionalmente opiniones muy diversas. ¿Con cuál de las siguientes opiniones se encuentra Ud. más de acuerdo?

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

En cambio, cuando se trata de identificar cuánto se está de acuerdo en expulsar a los legisladores que no se disciplinan, en los dos países se muestra una alta tasa de desacuerdo (**Tabla 12**). De ello se desprende: 1) Que su opinión es acorde a su comportamiento político, en tanto no admiten expulsión por disentir con la bancada o las disposiciones de sus liderazgos. Por estas razones les sería adversa una normativa que regule su comportamiento de transfuguismo reiterado; 2) Que se identifica la curul como del diputado y no del partido, por lo que ante desacuerdos, transitan a otro; 3) Que el control de los liderazgos de partido es frágil.

TABLA 12. EXPULSIÓN DEL LEGISLADOR SI VOTA EN CONTRA DE LA DISCIPLINA DE SU PARTIDO

País	Período legislativo	Nada y poco de acuerdo	Muy/Bastante de acuerdo
Guatemala	2008-2012	75.2	21.8
	2012-2016	77.1	21.7
Panamá	2009-2014	81.2	18.7

A continuación me gustaría saber en qué medida: mucho, algo, poco o nada, está Ud. de acuerdo con la siguiente afirmación: “un partido político debería expulsar a un parlamentario que vota en contra de la disciplina de su partido.

Fuente: PELA. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Teniendo en cuenta que en Guatemala existe prohibición de mandato revocatorio y en Panamá no, las opiniones expuestas en la **Tabla 13** consideran que un diputado tráfuga puede incorporarse a otro grupo parlamentario. En otros términos, hay coherencia de la opinión legislativa con las acciones políticas de movilidad legislativa cuantas veces les represente beneficio, sea al partido o de carácter personal. La opinión actitudinal de renunciar a su escaño para que lo ocupe otro legislador ha sido también una práctica cuando se trata de un falso transfuguismo, esto es, cuando a invitación presidencial cubren algún cargo en el gabinete. Sin embargo, regularmente abandonan su escaño del partido por el que fueron nominados, asumen el rol de independientes o constituyen otra fuerza política, lo que permite subrayar que conservan su escaño pero no renuncian a éste.

TABLA 13. ABANDONO DEL GRUPO PARLAMENTARIO

País	Período	Conservar su escaño e integrarse en otro Grupo Parlamentario	Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato
Guatemala	2008-2012	58.0	42.0
	2012-2016	58.6	31.9
Panamá	2009-2013	48.4	50.0

En ocasiones sucede que un Diputado que ha sido elegido en las listas de un determinado partido decide posteriormente abandonar su vinculación con ese partido. En esas ocasiones, ¿qué cree Ud. Que debería hacer el Diputado?

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

REFLEXIONES FINALES

En este estudio se intentó determinar qué tan recurrente es el transfuguismo político en dos países que tienen la mayor incidencia de este fenómeno; asimismo, cuánto se da la desestructuración partidaria en el sistema de partidos, dado que escasamente se ha intentado regular estos patrones culturales de comportamiento político.

Con el transfuguismo como una práctica común en el quehacer parlamentario, se altera el funcionamiento del sistema de partidos, el sistema de representatividad y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, dificultad para identificar una cohesión partidaria estable y una disciplina partidaria que genere incentivos para traducirse en la conservación de su escaño de origen. Es principalmente en Guatemala donde se observa una mayor debilidad institucional traducida en un sistema de partidos frágil, es decir, los países en juego, no cuentan con un sistema de partidos sólido, consolidado. Las consecuencias del transfuguismo en las Asambleas Legislativas devienen en la alteración de la correlación de fuerzas, lo cual modifica sustancialmente las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo porque no hay patrones de comportamiento horizontales que permitan acuerdos estables entre ambos poderes para la construcción de la agenda política.

Para reglamentar y desactivar el proceso de transfuguismo cotidiano en las Asambleas legislativas, está el criterio de identificar si la curul pertenece al legislador o al partido que lo nominó. En la normatividad existente, está definido que pertenece al diputado, por tanto, esto se traduce en “autorizar” el transfuguismo sin consecuencias como han sido las últimas propuestas de Guatemala, en el sentido de que admiten el transfuguismo siempre que no creen un nuevo grupo parlamentario y se declaren como independientes. Esta última modalidad también se reconoce incluso con cargos al interior de las Asambleas Legislativas, lo cual hace todavía más flexible la voluntad de migrar sin límite, a uno u otro partido.

El transfuguismo no es sólo resultado de voluntades personales ni acuerdos políticos, se trata de un factor institucional que se ha alentado por la falta de reglamentación, y porque las leyes electorales y/o constitucionales lo han permitido. Es necesario primero, reconocer que se trata de un problema que debilita el sistema de partidos, y por tanto, que las leyes electorales y del Congreso tienen que regular. Ha sido una solución pragmática para el partido oficial que no logra mayorías, sin embargo, difícilmente se soluciona si no se inicia por una revisión de la reglamentación electoral como base, y por otra parte, que los actores políticos son partidos que provienen algunos desde los tiempos de dictadura y requieren reconfigurar su plataforma política e ideológica para fomentar arraigo y filiación estable en sus filas, pues sin compromisos sólidos se desdibuja reiteradamente la fidelidad partidaria.

Los partidos son efímeros, su volatilidad y fragilidad lleva a falta de responsabilidad con la sociedad y en consecuencia, la política se convierte en una práctica nociva, clientelar que cada vez se distancia más con el quehacer democrático. El transfuguismo es resultado de una débil estructura de los partidos políticos, lo cual explica en parte, el bajo nivel de confianza que tiene la sociedad hacia esta institución, cuya función principal debería ser la representación de los intereses de la población. El transfuguismo se agudiza en tiempos electorales porque en su gran mayoría, los legisladores buscan la reelección en su escaño, sin embargo, lejos de la profesionalización de la política como se esperaría, ha sido un tope de desarrollo y calidad de democracia en ambos países centroamericanos.

FUENTES CONSULTADAS

- Alcántara, M. (2006). “Partidos políticos en América Latina. Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”. En Seminario Partidos políticos y sistemas electorales. Serie Reflexiones de Política Democrática, México: IEEM y UAEM, pp. 7-78.
- Artiga, A. (2002). “Sistemas electorales y sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá”. En *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. PNUD.
- Artiga, A. (2010). “Democratización en el acceso al poder en Centroamérica. Informe final”. En *Cuarto Informe Estado de la Región*. Costa Rica: Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible; La defensoría de los habitantes y Consejo Nacional de Rectores <http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/004/Artiga_2010.pdf>
- Asies (2008). *Guatemala: Monografía de los partidos políticos 2004-2008*. Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Soros Guatemala e Instituto Holandés para la democracia multipartidaria. <<http://www.monografias.com/trabajos-pdf/guatemala-partidos-politicos/guatemala-partidos-politicos.pdf>>
- Asies (2009). *Reformas a la Ley Electoral y desarrollo institucional de los partidos políticos en Guatemala*. Seminario Permanente sobre el rol de los partidos políticos. XXIV sesión anual (2008). Memoria General. Guatemala.
- Azpuru, D. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de las Américas en Guatemala y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Vanderbilt University.

- Blas, A. L. y Brolo, J. (2012). “Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad”. Revista *Actualidad Política* n° 1 (julio). Guatemala; Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DI-SOP), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies) y Konrad Adenauer Stiftung.
- Fortín, J. 2010. “Transfuguismo parlamentario en Guatemala. Un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción”. *América Latina Hoy* n° 54. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 141-166.
- Freidenberg, F. (2005). “Abriendo la caja negra. Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina”. Revista *IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos* n° 42 (julio-diciembre), San José de Costa Rica, pp. 161-191. <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-7.pdf>>
- González, S. (2013). “Las elecciones guatemaltecas de 2011: más de lo mismo”. En Alcántara, M. y Tagina, L. (Coordinadores). *Elecciones y Política en América Latina 2009-2011*. México: Miguel Ángel Porrúa, IFE, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1997). “La institucionalización de los sistemas de partidos en la América Latina”. *América Latina Hoy* n° 16. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 91-108.
- Marck, L. F. y López, Arrivillaga M. (2005). *El transfuguismo parlamentario*. Cuadernos de Información Política n° 1. Área de Estudios Sociopolíticos. Guatemala: FLACSO Guatemala.
- Novales, H. y Chávez, L. (2011). Los sistemas de partidos en Centroamérica hoy. *Panorama Centroamericano. Reporte Político*, año XLI, época 1 (enero-marzo). Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) y Fundación Konrad Adenauer Stiftung <<http://www.kas.de/wf/doc/3396-1442-4-30.pdf>>
- Perícola, M. A. y Linares, G. (2013). “El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política”. Revista *Pensar en Derecho* n° 3, año 2, Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Eudeba, pp. 249-281. <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/3/el-transfuguismo-politico-como-elemento-distorsionador-de-la-representacion-politica.pdf>>

Rosón, M. (S/A). Sistema de partidos en Guatemala (S/A). 1985-2011. <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/roson_guatemala.pdf>

Vargas, J.P. y Petri, D. (2008). Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua. San José, C. R.: Red Gob., Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, AECID, DEMUCA Fundación.

Vargas, J.P. y Petri, D. (2010). *Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. San José de Costa Rica: DEMUCA y AECID.

Vargas, J.P. y Petri, D. (2013). “Transfuguismo: realineamientos y equilibrios parlamentarios”. *Revista Parlamentaria* n° pp. 123-172 <<http://plataformac.org/download/parliamentaryreform/Vargas-Petri%20-%20TRANSFUGUISMO%20-%20realineamientos%20y%20equilibrios%20parlamentarios.pdf>>

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

Aparicio, Gustavo A. Radiografía de la Asamblea Nacional. Panamá transfugas: dinero, traición y poder. 21 abril de 2014. Diario *La Prensa*. <<http://www.prensa.com/sites/default/files/updata/2014/04/21/impreso/transfugas.pdf>>

Asamblea Nacional. República de Panamá <<http://www.asamblea.gob.pa/>>

Bases de Datos del Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA). Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Congreso de la República de Guatemala <<http://www.congreso.gob.gt/index.php>>

Mazariegos, Jorge (2014). “El peso electoral del transfuguismo en Guatemala”. (13 de junio). Diario *República.GT*. <www.laprensagrafica.com/>

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible. 2014. *Estadísticas de Centroamérica 2014*. Programa Estado de la Nación-Región. San José de Costa Rica <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/ECA-2014.pdf>

ANÁLISIS DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DESDE LA TEORÍA CRÍTICA

ANALYSIS OF THE RIGHTS OF THE PERSONS WITH DISABILITY FROM THE CRITICAL THEORY

Karla Molina Díaz
karlamd56@gmail.com

Recibido 19/2/2015 – Aceptado 27/7/2015

Costarricense. Doctora del Programa Desarrollo y Ciudadanía: Derechos Humanos, Igualdad, Educación e Intervención Social, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Máster en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Licenciada y Bachiller en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, Universidad de Costa Rica. Investigadora y funcionaria pública.

RESUMEN

El presente trabajo se centra en el análisis de los derechos humanos desde un sustento teórico no tradicional, nombrado teoría crítica, aplicada al caso de la población con discapacidad como sujeto de derechos formalizados que demandan la satisfacción digna del acceso a lo más básico. Esta teoría se caracteriza por ser una racionalidad discursiva de carácter emancipador del sujeto frente a la opresión, marginalidad y discriminación del sistema actual, en contraposición con el abordaje usual de la dignidad humana e igualdad de los individuos ante la Ley, que pretenden dotar de más derechos a las poblaciones vulnerables a pesar de los ya existentes, sin cuestionar las posibles contradicciones entre los discursos y sus conceptos con la propia realidad conflictual. El trabajo está organizado en tres apartados, la complejidad del concepto de derechos humanos, el absolutismo del derecho como alternativa única y ¿por qué otra convención internacional sobre derechos de la población con discapacidad?

Palabras clave: personas con discapacidad, derechos humanos, dignidad humana, leyes, instituciones.

ABSTRACT

This research focuses on the analysis of the human rights from non-traditional theoretical renowned, critical theory, applied to the case of the population with disability like subject of formalized rights that demand the satisfaction worthy of the access to the most basic things. This theory is characterized for being a discursive rationality of liberating character of the subject opposite to the oppression, marginality and discrimination of the current system, in contrast with the usual collision of the human dignity and equality of the individuals before the Law, who try to provide with more rights the vulnerable populations in spite of the already existing ones, without questioning the possible contradictions between the speeches and its concepts with the reality conflictual. The work be organized in three chapters: the complexity of the concept of human rights, the absolutism of the law as a unique alternative and why other Convention rights?

Keywords: disabled people, human rights, human dignity, laws, institutions.

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN COSTA RICA

Cuando asumimos los derechos humanos más allá de reivindicaciones específicas y nos preguntamos por las razones estructurales que hacen que en nuestra sociedad se mantengan y reproduzcan relaciones de dominio, explotación y exclusión, tenemos que preguntarnos si las formas de organización socio-económica, si los modelos políticos y los marcos civilizatorios que definen determinadas relaciones sociales, contribuyen o no a la satisfacción de tales condiciones para todas las personas.

Asumir críticamente los derechos humanos nos debe llevar no solo a ver si un determinado derecho está siendo garantizado, sino a un análisis de nuestra sociedad, en donde se intente determinar qué causas estructurales (modelo de civilización, relaciones sociales de producción, sistemas socio-culturales, formas de organización política) establecen una determinada configuración que hace imposible la vida digna para todos y todas (incluida la naturaleza). Este análisis no niega acciones específicas más sectoriales sobre derechos concretos, pero exige una comprensión del conjunto capaz de orientar una práctica realmente transformadora (Gándara Carballido, 2013, p. 285).

Precisamente, este artículo problematiza aquellos discursos no dichos; de forma general, pone en discusión la teoría crítica de derechos humanos con los contextos inmediatos en que las garantías jurídicas de las personas con discapacidad

son obstaculizadas, lo cual causa insatisfacción y miseria de las condiciones mínimas para vivir.

Se presentan tres puntos de vista. El primero, la concepción tradicional de los derechos humanos y sus principios. Segundo, la función del derecho en la lucha de los grupos vulnerados y sus potencialidades, pero, también, los vicios retóricos producto del formalismo, objetivismo y absolutismo con que se presenta a las normas como la panacea de las aspiraciones de los derechos humanos. Y tercero, por medio de la pregunta ¿por qué otra convención sobre derechos? Cierra el análisis con la contextualización de la Convención de Derechos sobre las Personas con Discapacidad y los apartados anteriores.

Antes de iniciar, es prudente hacer la aclaración de que la investigación no tiene el objetivo de “rechazar de plano el conjunto de buenas intenciones de los que luchan por los derechos siguiendo las pautas de la teoría jurídica tradicional” (Herrera Flores, 2008, p. 26), ni de desacreditar la lucha jurídica emprendida hasta nuestros días, sin que ello signifique no darse el beneficio para objetar lo que se ha enseñado a nunca cuestionar, partiendo de la premisa de que las leyes están hechas por unos para regir la convivencia de los otros, en el entramado de las relaciones sociales en tiempo y espacio. Manifiesta Herrera Flores, beneficie a quien beneficie, la norma resulta necesariamente un proceso dinámico de confrontación de intereses que, desde diferentes posiciones de poder, luchan por elevar sus anhelos y valores, o sea, su entendimiento de las relaciones sociales, a la Ley (2008, p. 101). El sistema político se convierte, por tanto, en parte fundamental del proceso por el cual los derechos humanos logran transitar por los poderes del Estado, en donde se crean, implementan y garantizan con o sin éxito.

Todas las personas tienen ideas, creencias, valores, intereses, preferencias afines o en desencuentro, donde surgen criterios para la justificación, interpretación, legitimización o, en caso contrario, la emancipación. En fin, la ley sirve de instrumento para viabilizar los diversos proyectos colectivos en la construcción de un determinado tipo de sociedad. Al ser así las cosas y bajo la siguiente expresión de Bobbio: “cómo se puede dar un fundamento absoluto de derechos históricamente relativos” (1991, p. 57), se procede a explicar la complejidad de los conceptos del discurso tradicional.

COMPLEJIDAD DEL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS Y PRINCIPIOS FUNDADORES

Para establecer un diálogo sobre la complejidad de los derechos humanos, se debe iniciar con la fundamentación occidental del origen, tanto del Estado como

del derecho. Desde el aporte de John Locke,¹ en su obra “*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*”, se brindan conceptos básicos que guiarán este análisis, entre ellos: Estado Naturaleza, derecho natural, Estado Moderno y derecho positivo.

Sin ser este un estudio historicista o de filosofía política, se procura facilitar el entendimiento de lo que los expositores de la teórica crítica han debatido en torno a los derechos humanos; e inevitablemente, se debe conocer el pensamiento político y del desarrollo del lenguaje formalista que han acompañado los textos contemporáneos en el derecho internacional público.

Para entender el poder político correctamente y para deducirlo de lo que fue en su origen, hemos de considerar cuál es el estado en que los hombres se hallan por naturaleza, menciona Jon Locke, que éste es un estado natural de perfecta libertad para que cada uno ordene sus acciones y disponga de “posesiones y personas” como juzgue oportuno, dentro de los límites de la ley de naturaleza, sin pedir permiso ni depender de la voluntad de ningún otro hombre. Es, también, un estado de igualdad en el que todo poder y jurisdicción son recíprocos y donde nadie los disfruta en mayor medida que los demás (1960, p. 10).

Locke percibe el Estado Naturaleza en perfecta libertad e igualdad, ausente de cualquier organización o voluntad jerárquica; se configura desde la paz, la buena voluntad, asistencia mutua y de conservación, todos a favor de la convivencia; a pesar de ello, también lo juzga como inestable y, consecuentemente, como un “estado de guerra” potencial, del que no resulta extraña la justicia por mano propia, debido a que todo individuo protege lo suyo lo mejor que puede y resulta frecuente que se termine vulnerando con una acción humana que no, necesariamente, se sustenta en el reconocimiento expreso de los derechos naturales. Precisamente, los dos conceptos como antítesis son opuestos o de significación contraria:

El estado de naturaleza es aquél en el que los hombres viven juntos conforme a la razón, sin un poder terrenal, común y superior a todos, con autoridad para juzgarlos. Pero la fuerza, o una intención declarada de utilizar la fuerza sobre la persona de otro individuo allí donde no hay un poder superior y común al que recurrir para encontrar en el alivio, es el estado de guerra (Locke, 1960, p. 24).

¹ Alcanzó renombre por sus escritos filosóficos, en los que sentó las bases del pensamiento político liberal. En su obra más trascendente, “*Dos ensayos sobre el gobierno civil*” (1689-1690), sentó los principios básicos del constitucionalismo liberal, al postular que todo hombre nace dotado de unos derechos naturales que el Estado tiene como misión proteger, fundamentalmente: la vida, la libertad y la propiedad.

El estado de naturaleza tiene una ley de naturaleza que lo gobierna y que obliga a todos; y la razón, que es esa ley, enseña a toda la humanidad que quiera consultarla, que siendo todos los hombres iguales e independientes, ninguno debe dañar a otro en lo que atañe a su vida, salud, libertad o posesiones (Locke, 1960, p. 12).

El Derecho Natural no es una ley escrita,² ni existe institución en el Estado Naturaleza que los garantice, tiene por objeto la exposición de los primeros principios del derecho, a saber: a la vida, a la libertad y la propiedad;³ encuentran su fundamento en la naturaleza del hombre y en sus relaciones con el orden universal de las cosas. No obstante, no todos los individuos poseen un mismo nivel de “racionalidad” para regirse por el “derecho natural”, por tal razón, y a falta de una organización que regule las relaciones de las personas, es que nace el Estado Moderno, como la institución reconocida y aceptada para regular las relaciones de convivencia bajo los principios del derecho natural, que son ahora reconocidos, legitimados y legalizados con el advenimiento del derecho positivo,⁴ con el fin de asegurar, por medio de éste, los derechos naturales que estaban expuestos a los abusos, principalmente los tres que reconoce la literatura de Locke.

2 El derecho natural es el ordenamiento jurídico que nace y se funda en la naturaleza humana, no debiendo su origen, por tanto, a la voluntad normativa de ninguna autoridad, como ocurre con el derecho positivo. Es un conjunto de preceptos que se imponen al derecho positivo y que este debe respetar. El derecho positivo está establecido y sancionado, para cada tiempo y cada comunidad social, por la voluntad del legislador, que representa la voluntad social; por lo tanto, se trata de un derecho variable, contingente, mientras que el derecho natural es un orden jurídico objetivo, no procedente de legislador alguno, que se impone a los hombres por su propia naturaleza; es objetivo e inmutable y conocido por la razón. Enciclopedia jurídica. “*Derecho natural*”. Disponible en: <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-natural/derecho-natural.htm>. Consultado el 22 de julio de 2015.

3 La defensa de Locke de la propiedad privada es sacramental al manifestar que el hombre tiene el derecho y el deber a la propia conservación, y por tanto, tendrá derecho a poseer las cosas necesarias para ese fin. Por consiguiente, el derecho a la propiedad privada es un derecho natural. El título de propiedad es el trabajo. Según esta interpretación, el trabajo constituye tanto la fuente de apropiación de bienes como su límite, ya que solo aquellos bienes sobre los que el hombre ha invertido su propio trabajo le pertenecen. Por otra parte, admite también el derecho a heredar la propiedad, basándose en que la familia es una “sociedad natural”, en el cual sus miembros ya nacen con el derecho a la herencia. Nótese es la concepción que se mantiene a nuestros días en las normas.

4 Entiéndase por derecho positivo al conjunto de normas jurídicas emanadas de autoridad competente y que esta reconoce y aplica. Es, en otras palabras, el derecho que se exterioriza en las leyes, las costumbres, la jurisprudencia y la doctrina, y cuya aplicación puede ser exigida por cualquiera que tenga un interés jurídico en hacerlo. Esta noción es opuesta por muchos juristas y filósofos a la de derecho natural, por considerar que se trata de dos sistemas diferentes, tanto por su origen como por su respectivo contenido. Así, el primero constaría, únicamente, de los preceptos que forman o han formado el derecho en la realidad, mientras que el segundo sería la expresión de anhelos ideales, no siempre convertidos en normas jurídicas. La expresión positivo hace referencia etimológicamente a alguien que lo pone o establece, porque, en realidad, el derecho es establecido por quien tiene facultad para hacerlo. Enciclopedia jurídica. “*Derecho positivo*”. Disponible en: <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-natural/derecho-natural.htm>. Consultado el 22 de julio de 2015.

Es Dios el que ha puesto en el mundo los gobiernos, a fin de poner coto a la parcialidad y violencia de los hombres. Concedo sin reservas que el gobierno civil ha de ser el remedio contra las inconveniencias que lleva consigo el estado de naturaleza, las cuales deben ser, ciertamente, muchas cuando a los hombres se les deja ser jueces de su propia causa (Locke, 1960, 18).

Yo voy todavía más allá y afirmo que los hombres se hallan naturalmente en un estado así, y que en él permanecen hasta que por su propio consentimiento, se hacen a sí mismos miembros de alguna sociedad política (Locke, 1960, p. 20-21).

El Estado Moderno nace por medio del consentimiento de sus miembros, quienes renuncian cada uno al derecho propio y quedan ligados al poder civil y al poder político del Estado Moderno. Locke forja, así, la noción de pacto, que será profundizada por Rousseau, en su obra “El contrato social”.⁵ Además, sus ideas fueron antecesoras de Montesquieu, en cuanto a la separación de poderes, “porque allí donde hay una autoridad, un poder terrenal del que puede obtenerse reparación apelando a él, el estado de guerra queda eliminado y la controversia es decidida por dicho poder” (1960, p. 27), no obstante, para su tiempo, el Estado Moderno,⁶ en la práctica, se constituía a partir de las monarquías absolutas,⁷ que tenían otras connotaciones a las idealizadas por Locke.

En general, la filosofía fundacional ha tenido múltiples aportes de obra escrita, intelectuales como Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Diderot, Voltaire, Adam Smith, David Ricardo, Malthus, John Locke y Hobbes inspiraron lo que vendría después: la independencia de las 13 colonias, la Revolución Francesa y la Revolución Industrial. Tanto los citados hechos históricos como la evolución de las ideas de dichos intelectuales han construido las bases del Estado de Dere-

5 El pacto social es una hipótesis explicativa de la autoridad política y del orden social. La esencia de la teoría es que, para vivir en sociedad, los seres humanos acuerdan un contrato social implícito que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad de la que dispondrían en el estado de naturaleza. Siendo así, los derechos y los deberes de los individuos constituyen las cláusulas del contrato social, en tanto que el Estado es la entidad creada para hacer cumplir dicho contrato de unificación. Del mismo modo, los seres humanos pueden cambiar los términos del contrato si así lo desean; los derechos y los deberes no son inmutables o naturales.

6 El Estado Moderno, en sentido práctico, se consideró, al territorio con fronteras determinadas, la existencia de gobierno común y un sentimiento de identificación cultural y nacional de sus habitantes. La monarquía constituyó un Estado moderno sobre la base de una dirección fuerte, que contaba con los medios para sostenerla.

7 Es un tipo de gobierno o de organización política en la cual la persona que tiene el poder lo concentra todo en su persona, de manera absoluta, negando espacio para otras instituciones independientes o para la división de poderes. La monarquía absoluta es un modo de asegurar que el poder no se dividirá entre varios estados, esferas o poderes y, de ese modo, asegurar que la persona a cargo del poder será la única responsable de tomar las decisiones.

cho,⁸ que no es otro que el Estado liberal,⁹ el cual surgió como resultado de una crítica al Estado monárquico absolutista, de los siglos XVII y XVIII. Hasta aquí, se puede afirmar que existen principios fundamentales que han sido resguardados con la creación discursiva del Estado y el derecho, esos serían: vida, libertad, propiedad privada. Para ligar esto a la evolución filosófica de los derechos humanos, habría que empezar por reseñar tres documentos bases en su orden cronológico de aparición.

Primero, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos en 1776, en su preámbulo, señala que todos los hombres son creados “iguales”, que son dotados, por su Creador, de ciertos “derechos inalienables”, que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad (principios); además, sobre la concepción del Estado que, para garantizar estos derechos, se instituyen, entre los hombres, los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se vuelva destructora de estos principios, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que base sus cimientos en dichos principios (National Archives, 1776). El preámbulo de la Declaración refleja la filosofía de la ley natural; ideas extraídas de las obras de Locke y de otros contemporáneos.

A pesar de estas aspiraciones, vale reseñar, que la esclavitud en Estados Unidos de Norteamérica, fue una práctica aceptada en los estados del Sur durante los primeros 75 años de la república estadounidense, y posterior, la discriminación racial como práctica social fue la norma durante gran parte de su segundo siglo. Los indios norteamericanos, como entonces se les llamó, fueron desplazados y perseguidos. Mientras a las mujeres se les negó los mismos derechos ciudadanos que los hombres. Y las personas con discapacidad no les fueron reconocidos derechos.

Segundo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En esta se enumeran los “derechos inherentes a la naturaleza humana”, que no son derechos creados por los revolucionarios, sino que son derechos constatados. El artículo 2 propiamente enumera los derechos naturales e imprescriptibles del

8 Características generales: imperio de la ley (observancia de las normas e implica el reconocimiento del principio de legalidad), división de poderes y legalidad de los actos de los poderes públicos, derechos y libertades fundamentales, legalidad de las actuaciones de la Administración y control judicial de las mismas. Enciclopedia Jurídica. “Estado de Derecho”. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/estado-de-derecho/estado-de-derecho.htm>

9 Es decir, la forma de Estado que existió después de la Revolución Francesa de 1789, pues surgió a partir de una crítica contundente al sistema monárquico-feudal, y por consiguiente, dio paso a la transformación del antiguo régimen hacia la monarquía constitucional, parlamentaria o sistema de repúblicas, federales o unitarias. Este liberalismo original tenía no solo una dimensión política-social, sino, también, económica y filosófica, que fue impulsada por el éxito de la Revolución Industrial, que más tarde se extendería a gran parte de Europa occidental y Estados Unidos.

hombre, que son anteriores a los poderes establecidos y son considerados como aplicables en cualquier lugar y en cualquier época; estos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión (Présidence de la République, 1789). Nada lejos de los principios que Locke concibió en el Estado Naturaleza.

Dicha declaración es uno de los documentos fundamentales en cuanto a definir los derechos personales y colectivos como universales. Influenciada por la doctrina de los derechos naturales, los “derechos del hombre” se entienden como válidos en todo momento y ocasión al pertenecer a la naturaleza humana; aun cuando establece los derechos fundamentales de los ciudadanos franceses y de todos los “hombres” sin excepción, el documento no es compatible con la condición de las mujeres, a quienes no se les confieren cualidad ni derechos ciudadanos. Tampoco se manifiesta sobre la esclavitud de la época (captura, venta y posesión) en las colonias francesas. De igual forma, tampoco se les confiere derechos a las personas con discapacidad. Estas tres poblaciones permiten ejemplificar que la universalidad e igualdad tenía un sentido ajustado y restrictivo.

En este sentido, Fariñas Dulce señala que la ideología subyacente tras aquel discurso es la de la propia burguesía capitalista, que transformó el mundo, tras la Revolución Francesa, con su ideario ilustrado y que utilizó la concepción moderna de los derechos humanos como una especie de “lujo politizado” de una determinada clase (burguesía liberal), género (hombre) y raza (blanca) de individuos (Fariñas Dulce, 2006, p. 16), agregaríamos, sin discapacidad.

Ambas declaraciones establecen los principios que serán la base de la legitimidad de la nueva sociedad moderna, de alcance general y absoluto, orientado hacia el futuro, que sella el fin del antiguo régimen y el principio de una nueva era que nos alcanza hasta nuestros días. Hasta aquí, la evolución en la concreción de lo que se interpretaba como derechos, las condiciones de posesión y finalmente, el grupo de individuos a quienes han sido aplicables, ha sido restrictiva y encubierta, lo que debería de alguna manera ser increpada.

Tercero, la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta pertenece a otro contexto, marcado, especialmente, por las guerras mundiales, reproduce la misma visión de derechos heredada del Estado Naturaleza. El documento como tal, se compone de un preámbulo y treinta artículos, los cuales recogen derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural. Herrera Flores menciona que tanto las reflexiones teóricas como las prácticas sociales comprometidas con la defensa de la dignidad humana han funcionado de un modo general dentro del esquema conceptual e ideológico, establecido por el preámbulo y el artículo 1.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948: tenemos derechos “innatos” que nos pertenecen por el mero hecho de ser seres humanos (Herrera Flores, 2008, p. 93).

A partir de este documento, los derechos humanos como concepto moderno, se precisan como “inherentes, irrevocables, inalienables, intransmisibles e irrenunciables”. Por definición, su contenido es “universal e igualitario” para todas las personas por el hecho de serlo e incompatible con los sistemas basados en la superioridad de una casta, raza, pueblo, grupo, clase social o cualquier otro. En este transcurso de consolidación de su filosofía y términos ha intervenido las nuevas instituciones creadas para darle sustento y manutención. Un papel destacado en este proceso de internacionalización le correspondió a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se va a convertir en el marco en el que se ha ido configurando el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La autora Fariñas Dulce coincide que el concepto moderno de “derechos humanos” surge de una ficción fundamentada en dos términos: uno, el Estado Naturaleza (estamento donde existen derechos naturales por el hecho de ser persona) y dos, el contrato social (estructura político-jurídica para el ejercicio de los derechos reconocidos y resumidos en la ley). En este último nivel, que deberá no solo ser asegurado por los Estados nacionales, sino además, por la comunidad internacional que tiene representación supranacional.

La idea de derecho positivo como la ley escrita, que contiene al derecho natural para que sean protegidos por una autoridad denominada “Estado”, induce a reducir los derechos a un componente jurídico de garantía con base en el universalismo a priori de que todas las personas tenemos derechos como seres humanos y somos iguales en todo momento. De este modo, un concepto que ha surgido en un entorno cultural particular (Occidente) se ha difundido por el globo entero tal si fuera el mínimo ético necesario para luchar por la dignidad. Esto genera grandes conflictos de interpretación con respecto a los derechos humanos, que hay que saber gestionar sin imposiciones ni colonialismos (Herrera Flores, 2008, p. 32).

Desmitificar la concepción clásica de derechos naturales, lleva a plantear, que no hay nada natural o racional; que los derechos son derechos adquiridos, producto de luchas sociales en un contexto históricamente desigual y excluyente; y que de poblaciones distintas a lo largo de la historia consta su lucha. El propósito de los derechos, es la búsqueda de la “dignidad humana”, entendida como el acceso a los bienes y servicios que permiten la reproducción y el mantenimiento de la vida; en palabras de Joaquín Herrera Flores, son “derechos contextualizados”. Es aquí donde un abordaje desde la Teoría Crítica propicia cuestionar lo “no dicho” por el discurso tradicional brindando otras aproximaciones.

Definimos los derechos humanos como procesos de lucha por la dignidad, es decir, el conjunto de prácticas sociales, institucionales, económicas, políticas y culturales llevadas a cabo por movimientos y grupos sociales en su lucha por el acceso igualitario y

no jerarquizado a priori a los bienes que hacen digna la vida que vivimos. Es decir, los actores y actrices sociales que se comprometen con los derechos humanos lo que hacen es poner en funcionamiento prácticas sociales dirigidas a dotarnos a todas y a todos de medios e instrumentos –sean políticos, sociales, económicos, culturales o jurídicos– que nos posibiliten construir las condiciones materiales e inmateriales precisas para poder vivir (Herrera Flores, 2008, p. 24).

Esta propuesta, además, replantea el concepto de “dignidad humana”. Esta definición, tradicionalmente, hace referencia al valor intrínseco de todo ser humano que, apoyado en su capacidad “racional” de respetar el valor de cada individuo, sea quien sea y encuéntrese donde se encuentre, conforma la base de todos los derechos. Utilizado como referencia en los instrumentos fundacionales del derecho internacional, un ejemplo de ello se destaca ante todo la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que invoca en su Preámbulo la “dignidad intrínseca [...] de todos los miembros de la familia humana”, para luego afirmar que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Organización de Naciones Unidas [ONU], 1948, artículo 1°).

En este mismo hilo de ideas, señala Herrera Flores, el problema de aceptar la dignidad como algo dado a priori, es que de alguna manera se socaba y se justifican las desigualdades amparadas en la condición social, económica o cultural que, al fin y al cabo, son diferencias impuestas por el mismo ser humano. Por ello, una concepción estática, que venga nada más como elemento discursivo a justificar por qué las personas son en apariencia iguales, induce a la aceptación implícita de la desigualdad para la continuación de la misma estructura, imperante desde su fundación, de carácter desigual, evitando desde el discurso, las instituciones y el derecho, la conflictividad. “En un mundo tan diferenciado, plural e injusto en el que vivimos, no se puede dar por supuesto nada, y, mucho menos, la forma de luchar por la dignidad” (Herrera Flores, 2008, p. 5), sería insensato suponer el respeto racional de los mismos. Precisamente, porque las personas no son iguales ante las oportunidades de apropiación, ni ante la distribución de los bienes necesarios para vivir. Es que el derecho ha tenido que reforzar sus garantías, al no crear nuevos derechos, sino al intensificar los existentes.

En su lugar, la propuesta de la teoría crítica parte de entender la dignidad humana como el conjunto de actitudes y aptitudes necesarias para poder luchar contra los procesos de división del trabajo, que nos impiden acceder a los bienes de un modo igualitario y no jerarquizado por alguna ideología abstracta y funcional a las desigualdades existentes en el mundo contemporáneo (Herrera Flores, 2008, p. 26). O bien, como señala Hinkelammert, el reclamo de los derechos implica un proceso de lucha contra aquello que está convirtiendo inviable la vida huma-

na; por ello, sería la rebelión del ser humano como sujeto viviente que se subleva en contra su transformación en objeto (Herrera Flores et. Al. 2000, p. 108-110).

Al problematizar la teoría jurista tradicional aplicable al objeto de estudio, se deduce que dicho discurso de dignidad e igualdad, anexo al concepto moderno de derechos humanos, no circunscribía a las personas con discapacidad, pues no tenían capacidad física o mental para ejercerlos los derechos. Precisamente, la extensión de los derechos humanos en el siglo XX coincide con la expansión del Paradigma de Rehabilitación.¹⁰ El cual concibe a la persona con discapacidad como un sujeto receptor de ayudas (no como un ciudadano); por ello, centra su atención en los servicios de asistencia social y rehabilitación, siendo la discapacidad un tema, exclusivamente, médico.

De alguna manera, los acontecimientos históricos fueron obligando a los Estados a volver su mirada hacia la discapacidad para atender a aquellas a personas que producto de la guerra perdieron alguna funcionalidad física y merecían algún trato público-sanitario. Para este paradigma, tales circunstancias, eran percibidas como tragedias personales; las personas podrían ser institucionalizadas y hasta recluidas, se pensaba exclusivamente en términos de la deficiencia y, por esta condición, tampoco gozaban de las mismas oportunidades de vida, a diferencia del resto. Veamos el argumento del movimiento de vida independiente:

Toda vida humana tiene valor. No importa qué clase de deficiencias tenga. Nadie es tan deficiente que su vida no cuente. Lo que es bueno para uno debe estar a disposición de todos. Esto signi-

10 De acuerdo a Agustina Palacios, este paradigma tiene dos momentos de desarrollo. El primer período se sitúa tras la Primera Guerra Mundial, al introducirse la legislación de servicios sociales para los veteranos de guerra con discapacidad. Estas leyes de servicios sociales reflejaban la obligación de la sociedad de compensar a los veteranos de guerra, mediante pensiones de invalidez, beneficios de rehabilitación y cuotas laborales. El segundo de los períodos comienza en la década de los años sesenta, en donde se extiende la legislación de servicios sociales a todas las personas con discapacidad, con independencia del origen de las deficiencias. Se verá que los contenidos o herramientas esenciales pasaron a ser la educación especial, los beneficios de rehabilitación médica y vocacional, las cuotas laborales y los servicios de asistencia institucionalizados. Para esta concepción, el “problema” es el individuo; en el resultado directo de sus limitaciones funcionales o pérdidas psicológicas. Estos dos aspectos son afianzados por lo que se podría denominar “la teoría de la tragedia personal” que sugiere que la discapacidad es un evento fortuito terrible que sucede a algunos individuos. En consecuencia, las políticas deben tender a normalizar a las personas en la medida de lo posible y, de ese modo, ayudar a que las mismas sean integradas en la sociedad mediante otros servicios específicos, como el trabajo protegido y la educación especial. No existía, para entonces, una visión de integración social general en las distintas áreas del desarrollo humano. Cabe hacer la aclaración que, durante el proceso de revisión bibliográfica y documental, este paradigma se ha encontrado con distintos nombres, tales como: rehabilitador, modelo biológico y modelo médico; sin embargo, para uso de esta investigación se le llamará Paradigma de Rehabilitación o Rehabilitador, pues ese es su eje central de operación, la rehabilitación y el nombre con qué ha sido encontrado en la referencia costarricense.

fica retar las actitudes tradicionales que tratan a las personas con discapacidad como casos médicos, objeto de caridad y cuidado, pena y protección (García Alonso, 2003, p. 60).

En contraposición, el Paradigma de Derechos Humanos¹¹ en discapacidad, considera que todos somos, en teoría, sujetos de los mismos derechos, pero, en la práctica, se discriminan a las personas con discapacidad porque no coexisten las condiciones materiales para que esta población pueda, también, ejercerlos. Entonces, busca la manera de dotarlos de derechos, visualizando la diferencia, cuestiona el entorno y los contextos, que son los elementos que crean discapacitación; sin embargo, el paradigma no refuta un cuestionamiento más profundo sobre la sacralización del mismo derecho ni los conceptos.

La propuesta del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial¹² (en adelante CNREE), ente rector en discapacidad en Costa Rica (hasta 2015 cuando fue reformada la ley que dio origen a su nombre y quehacer), manifestaba sobre el concepto de los derechos humanos, en la primera década de siglo XXI en sus talleres de capacitación, lo siguiente:

11 La propuesta más actual de discapacidad es el Paradigma de Derechos Humanos. Éste pretende dignificar el resultado de la interacción entre una persona que experimenta algún grado de deficiencia y el contexto que no ofrece los apoyos y servicios accesibles, oportunos y efectivos. La estructura social limita a la persona en la realización de sus actividades y restringe su participación plena acorde con sus necesidades; por tanto, el problema está en un entorno físico desfavorable e inaccesible, en relaciones humanas estigmatizadas, de menosprecio y de rechazo, en una socialización que educa a ser “minusválido” en deterioro de su autoimagen, en la sobreprotección de las familias y profesionales, quienes controlan y deciden por la persona, y en la institucionalización destructiva del sujeto y la dependencia de la respuesta gubernamental. En efecto, las personas con discapacidad se presentan en el ámbito de los Derechos Humanos como titulares plenos de derechos. Por ello, hay que redefinir los derechos, dotarlos de contenido material, hacerlos vinculantes, visibles y exigibles y regular mecanismos sencillos y expeditos de protección de tutela que garanticen su efectividad. En coherencia con los principios del paradigma, el sujeto es, ante todo, ciudadano activo, que se organiza, opina, participa con fines e intereses personales y colectivos, con el fin de mejorar su condición de vida y erradicar las barreras estructurales del sistema. Ello lo empodera para ser militante de la vida independiente. Es decir, debe producirse el tránsito de ciudadanos invisibles, debido a las enormes barreras a las que se enfrentan continuamente, a ciudadanos iguales y participativos, por su integración en la vida de la comunidad. Cabe hacer la aclaración que, en el proceso de revisión bibliográfica y documental, este paradigma ha sido nombrado de distintas formas; entre ellas: Paradigma de Derechos Humanos, de Autonomía Personal, Paradigma Integrador. Para efectos de esta investigación se utilizó el nombre de Paradigma de Derechos Humanos, por ser ese su eje articulador, además es como se ha encontrado en la referencia costarricense.

12 El CNREE fue el ente rector en materia de discapacidad desde 1973, nacido bajo el sustento filosófico del Paradigma en Rehabilitación; por ello, su nombre y la enfatización como encargado de orientar la política general en materia de rehabilitación y educación especial. Sin embargo, el Consejo nació en un contexto histórico y sociocultural donde se percibía la discapacidad como un problema intrínseco de la persona en un marco asistencialista y caritativo que ya no es acorde con el modelo de los derechos humanos vigente, ni con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Así, en mayo 2015, se aprueba, bajo el número de Ley 9303, la creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, en adelante CONAPDIS, por lo que su reforma integral, constituía una demanda que no puede seguirse postergando, en aras de cumplir con los compromisos adquiridos con la ratificación de la convención

Son aquellas condiciones que requiere un individuo para poder desarrollarse dignamente en la sociedad. Los derechos humanos se fundamentan en la *dignidad de la persona*. *Todo ser humano sin importar su edad, religión, sexo, condición social, goza de ellos*. Le permite vivir en igualdad, libertad y dignidad con otras personas, para su desarrollo pleno (CNREE, 2005, p. 10).

Obsérvese que el concepto reproduce la visión jurista tradicional, venden la idea de llegar a ser como todo el resto de personas, que sí gozan de ellos; aboga por la abstracción de la dignidad y la igualdad, todos somos personas con derechos innatos.

La actual Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad suscrita en el seno de la Organización de Naciones Unidas en el año 2006 (en adelante ONU), en el preámbulo recopila lo que se ha venido apreciando, por un lado, la teoría tradicional fundacional de los derechos humanos y por otra, la justificación de su ratificación producto de la constante negación del sistema al acceso igualitario de los beneficios y las oportunidades. Ver el siguiente cuadro:

CUADRO 1. PRINCIPIOS FUNDADORES EN LA CONVENCIÓN SOBRE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (ONU, 2006)

Descontextualizado-abstractos	Contextualizando-concretos
a) Se recuerdan los principios de la Carta de las Naciones Unidas que proclaman que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad y el valor “inherentes” y de los derechos iguales e “inalienables” de todos los miembros de la familia humana.	k) Observando con preocupación que, pese a estos diversos instrumentos y actividades, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo.
b) Se contempla que las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, han reconocido y proclamado que “toda” persona tiene los derechos y libertades enunciados en esos instrumentos, sin distinción de ninguna índole.	p) Preocupados por la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición.
c) Reafirmando la “universalidad”, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como la necesidad de garantizar que las personas con discapacidad los ejerzan plenamente y sin discriminación.	q) Reconociendo que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación.

<p>d) Recordando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.</p>	<p>t) Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad.</p>
---	---

Fuente: Construcción propia con base en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>. Consultado el 14 de julio de 2014.

La convención como tal nunca deja de ser útil a los principios fundadores, pues estos no cambian, ni siquiera con los nuevos paradigmas especializados en el tema, como se ha discutido, se adhiere al discurso tradicional de derechos humanos. Así las cosas, la ideología ha sido instrumentalizada en la práctica occidental de manera contrapuesta. En ocasiones, es utilizada como criterio legitimador de las organizaciones políticas que reconocen y garantizan los derechos de los individuos frente al Estado, pero, en otras ocasiones, dicha ideología es utilizada como elemento crítico, subversivo, revolucionario o, al menos, como estrategia de defensa, por grupos sociales especialmente desprotegidos u oprimidos, que no ven satisfechas sus necesidades vitales (Correas, 1990, p. 16).

Los principios fundadores se han traducido en normas positivas para mantenerlos vigentes en la sociedad actual como un modelo político, económico y cultural que responde a estos; ¿cuáles derechos?, los derechos burgueses, sujetos a tres principios fundadores pertenecientes a la ideología liberal: libertad, igualdad y propiedad privada, todos ellos encontrados desde la obra de John Locke. Particularmente de estos tres, cabría hacerse la pregunta capciosa, ¿ha sido más efectivo el respeto irrestricto de la propiedad privada que garantizar la libertad e igualdad a todas las personas del orbe? en el transcurso de Locke hasta nuestros días. ¿Son los derechos humanos un lujo politizado?

El intento ideológico de universalización impone un conocimiento, un orden, una ideología, unos valores, Fariñas Dulce sobre los derechos humanos señala que “se reivindican con insistencia un pensamiento y práctica de los mismos cada vez más contextual, menos absolutista y menos idealista” (2006, p. 24) que se base en la criticidad de las causas estructurales, con la finalidad de que lo “formal” no oculte lo “real”, como tampoco, los excesos y desequilibrios del propio sistema.

ABSOLUTISMO DEL DERECHO COMO ALTERNATIVA ÚNICA

Tradicionalmente, el estudio y la reflexión de los derechos humanos han sido acaparados por el derecho como ciencia, “de tratadistas de derecho público o constitucionalistas y de derecho internacional.” (Fariñas Dulce, 2006, p. 1) “Ahí radica, por un lado, la razón del surgimiento de especialistas en derecho internacional que construyen una jerga sólo comprensible por ellos mismos”. (Herrera Flores, 2008, p. 13). Esa lógica dominante ha tecnificado los diferentes tipos de derechos, algunos de ellos, mencionados en la construcción de este artículo: derecho de gentes, derechos fundamentales, derechos humanos, derecho natural, derecho positivo, derecho constitucional, derecho público internacional.

De esta forma, se reproduce un sistema de conocimiento tradicional que logró posicionarse como único en la reflexión de derechos humanos por “antonomasia”, el cual cae en la trampa de ocultar los discursos no visibles por este, sin importar la estructura de poder, en su dimensión fáctica, social y práctica, los resultados han sido obviados, pues pareciera que la finalidad es tener derechos por tener derechos.

La realidad empírica está íntimamente relacionada con las conceptualizaciones de derechos humanos, ya que éstos nacieron y siguen surgiendo con una vocación práctica, a saber: aparecen para resolver conflictos sociales y para satisfacer necesidades o carencias humanas y son, a la vez, el resultado de diferentes procesos históricos y luchas sociales. Por otra parte, el problema de la realización práctica o de la efectiva aplicación de los derechos humanos es, todavía en la actualidad, uno de los retos más acuciantes y una de las promesas incumplidas del proyecto de la modernidad, cuya solución implica la reducción del abismo existente entre las grandes Declaraciones de derechos y la realidad cotidiana de la mayoría de los seres humanos del planeta (Fariñas Dulce, 2006, p. 1).

Desde el punto de vista abordado, la praxis de los derechos humanos no es simple; ni el derecho internacional público¹³ ni el sistema jurídico nacional,¹⁴ por

13 El “derecho internacional público” es entendiendo como el ordenamiento jurídico que regula el comportamiento de los Estados y otros sujetos internacionales, en sus competencias propias y relaciones mutuas, mediante normas nacidas de fuentes internacionales específicas: tratados y convenios, costumbre internacional, principios generales del derecho, jurisprudencia y doctrina, para nombrar algunos. Enciclopedia jurídica. “Derecho Internacional Público”. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-internacional-publico/derecho-internacional-publico.htm>. Consultado el 15 de abril de 2015. Para ampliar el tema de las fuentes del derecho internacional público se recomienda la lectura del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia” artículo 38, cita las fuentes y las jerarquiza.

14 En Costa Rica, el orden jerárquico de las normas jurídicas concuerda con la pirámide propuesta por el profesor austriaco Hans Kelsen, lo cual representa, de forma escalona: constitución política, tratados internacionales, leyes, decretos, reglamentos y estatutos institucionales, en la base, las normas sujetas a los anteriores reglamentos.

sí solos crean derecho, éste comprendido como prácticas sociales nuevas; por consecuencia, las personas no necesitan más derechos abstractos, sino bienes exigibles para una vida digna.

Los derechos humanos, más que derechos “propiamente dichos” son procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida. Como hemos visto los derechos humanos no deben confundirse con los derechos positivados a un nivel nacional o internacional. Una constitución o un tratado internacional no crean derechos humanos. Admitir que el derecho crea derecho supone caer en la falacia del positivismo más rancio que no sale de su propio círculo vicioso. De ahí que para nosotros el problema no sea cómo un derecho se convierte en derecho humano, sino como un “derecho humano” logra convertirse en derecho, es decir, consigue obtener la garantía jurídica para su mejor implantación y efectividad (Herrera Flores, 2008, p. 22-23).

En razón del anterior planteamiento, la lucha jurídica busca convertir sus necesidades humanas en Ley, como una de las tantas formas para su implementación. La norma impone deberes y compromisos individuales y grupales, pero no crea nada por sí misma. Necesita de elementos administrativos, financieros, políticos, institucionales que la lleven a la práctica. Su centralización como respuesta única para garantizar los derechos humanos implica la atomización de la realidad y las posibles alternativas y acciones no jurídicas que pueden brindar las instituciones y actores inmersos en otros campos de la vida.

Para la reflexión teórica dominante: los derechos “son” los derechos: es decir, los derechos humanos se satisfacen teniendo derechos. Los derechos, pues, no serían más que una plataforma para obtener más derechos. Y esto es así, pues, desde dicha perspectiva tradicional, la idea de “qué” son los derechos se reduce a la extensión y generalización de los derechos. La idea que inunda todo el discurso tradicional reside en la siguiente fórmula: el contenido básico de los derechos es el “derecho a tener derechos”. ¡Cuántos derechos! ¿Y los bienes que dichos derechos deben garantizar? ¿Y las condiciones materiales para exigirlos o ponerlos en práctica? ¿Y las luchas sociales que hay que llevar a la práctica para poder garantizar un acceso más justo a una vida digna? (Herrera Flores, 2008, p. 21-22).

Por ello, “una norma no es más que un medio, un instrumento a partir del cual se establecen procedimientos y tiempos para satisfacer, de un modo “normativo”,

las necesidades y demandas de la sociedad” (Herrera Flores, 2008, p. 35). El derecho, sea nacional o internacional, no es más que una técnica procedimental que establece formas para acceder a los bienes por parte de la sociedad. Por supuesto, que estas formas no son neutrales ni asépticas. Los sistemas de valores dominantes y los procesos de división del hacer humano (que colocan a individuos y grupos en situaciones de desigualdad en relación con dicho acceso) imponen “condiciones” a las normas jurídicas sacralizando o deslegitimando las posiciones que unos y otros ocupan en los sistemas sociales.

El derecho no es, por consiguiente, una técnica neutral que funciona por sí misma, como tampoco es el único instrumento o medio que puede usarse para la legitimación o transformación de las relaciones sociales dominantes (Herrera Flores, 2008, p. 12). El derecho, visto desde una aparente objetividad y neutralidad que pretende garantizar a “todos” un marco de convivencia común, es la falacia misma en que vivimos en un Estado de engañosa igualdad, sin contenido material.

El derecho nunca afirma lo que es. Su lógica es de naturaleza deóntica, es decir, de “deber ser”. De hecho, cuando se nos dice que “somos” iguales ante la ley, lo que en realidad se está diciendo es que “debemos” ser iguales ante la ley. La igualdad no es un hecho ya dado de antemano. Es algo que hay que construir utilizando para ello todo tipo de intervenciones sociales y públicas. Por tanto, cuando utilizamos el lenguaje de los derechos no partimos de lo que “tenemos”, sino de lo que debemos tener (Herrera Flores, 2008, p. 33).

Los conjuntos de valores que legitiman este o aquel conjunto normativo no surgen de la nada, sino que son la expresión de la dialéctica entre conjuntos de intereses concretos que intentan generalizarse como principios rectores de la acción social. De este modo, los valores que legitiman un proceso de división del trabajo, basado en los privilegios de unos y en la subordinación de otros, darán lugar a normas jurídicas y a subjetividades políticas que lo legitimen. Por el contrario, los valores que se opongan a tal proceso de división del hacer humano desigual, en aras de una mayor igualdad en el acceso a los bienes, darán lugar a normas jurídicas y subjetividades antagonistas y rebeldes.

La cuestión no reside, pues, en si el derecho sirve o no sirve para la transformación social. La cuestión reside en si, como actores y actrices sociales, generamos disposiciones alternativas a los valores y a las posiciones hegemónicas que hacen de la mayoría de las normas jurídicas algo funcional a los intereses de los privilegiados (Herrera Flores, 2011). El detalle está en cómo hacer para que sean funcionales a los intereses minoritarios o vulnerados desde otros valores.

Como puede verse las cosas no son tan fáciles. No podemos quedarnos tranquilos creyendo que con la existencia de una norma ya tenemos el acceso a los bienes, (incluso si nos referimos a la situación de los derechos en los países desarrollados económica y jurídicamente). Puede que la norma no pueda aplicarse por falta de medios económicos. Puede que no se quiera aplicar por falta de voluntad política. O, quizá se dé el caso de que una persona o de un grupo partan de coordenadas culturales y sociales que impidan su puesta en práctica (Herrera Flores, 2008, p. 33-34).

No hay ninguna omnipotencia de las leyes, como fórmula mágica para el ejercicio real de derechos, los derechos vendrán después de las luchas por el acceso a los bienes, no de un modo a priori. Unas veces esas luchas podrán apoyarse en sistemas de garantías ya formalizados, como el caso de la discapacidad al día de hoy, pero otras veces las luchas no podrán apoyarse en alguna norma; en ese caso, se situarán en planos de alegalidad, lo que motivará la lucha jurídica (Herrera Flores, 2008, p. 23). Por esta razón, las normas son los instrumentos necesarios para asegurar que los logros alcanzados, a través de las diversas luchas populares, se consoliden. Un instrumento posible para tal tarea, en el marco del Estado de Derecho, lo constituyen las garantías judiciales. En este sentido, es de suma importancia ser capaces de conocer, reconocer y articular tanto los diversos dispositivos jurídicos existentes como el uso que de ellos se está haciendo en los procesos de lucha por la dignidad (Gándara Carballido, 2013, p. 188).

Con esta argumentación, tampoco se pretende demeritar la importancia que ha tenido el reconocimiento positivo de los mismos, no como fin último, sino como plataforma inicial para reclamar, denunciar y continuar en el proceso de lucha por la dignidad, por medio de otros instrumentos que invocan a las leyes, tal es el caso de las instituciones de control que pretenden garantizar el cumplimiento de la ley, “lo que rechazamos son las pretensiones intelectuales que se presentan como “neutrales” con respecto a las condiciones reales en las que la gente vive” (Herrera Flores, 2008, p. 26).

Por ejemplo, es de reconocer que en Costa Rica, la Ley nacional N° 7600, “Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad” de 1996, se constituyó como un hito coyuntural en los paradigmas de discapacidad y que marcó pautas que, bien o mal, todavía no se han cumplido a cabalidad, pero que viene a facilitar la denuncia, por el simple hecho que ya existe un garante a priori, que, bajo consenso, reconoció que hay otras personas en una posición de vulnerabilidad, que no gozan del acceso de los mismos bienes y servicios básicos y que, por lo tanto, la Ley viene a avalar dicho acceso.

El país ha logrado avances desde la segunda mitad del siglo XX en el reconocimiento de las necesidades y características particulares que la discapacidad conlleva, que se reflejan, fundamentalmente, en:

- La promulgación de legislación propia así como la ratificación de convenios internacionales y regionales en discapacidad. Entramado de leyes con carácter general y específico según temática o derechos. (ver en anexos cuadros con las leyes y decretos nacionales).
- La consolidación de un marco filosófico conceptual que han colaborado con distintos profesionales, para entender el problema de la discapacidad y con esa visión plantear respuestas sobre cómo los actores deben aliviar las condiciones de salud. Es decir, han guiado el marco de acción del Estado, de los movimientos sociales, de los sectores privados, académicos y demás personas o agrupaciones interesadas. Caracterizado por un proceso de cambio paradigmático que dio paso del Paradigma Rehabilitador al de Derechos Humanos.¹⁵
- La creación de una institución gubernamental rectora para la coordinación de la política pública en discapacidad desde 1973 Ley 5347 “Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial”. Así como la actualización con las nuevas demandas, marco conceptual y legislación vinculante y vigente en el país, que se origina mediante la reforma integral y derogación de la norma anterior, para aprobar la Ley 9303 “Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad”, en adelante CONAPDIS, en mayo 2015.
- La formulación de políticas públicas mediante los instrumentos de planificación: decreto ejecutivo 19101: Plan Nacional de Prevención de la Deficiencia y de la Discapacidad y de la Rehabilitación Integral (1990-2000). Directriz 27: Políticas Nacionales en Discapacidad del 2000 al 2010 y finalmente, decreto N° 36.524, aprueba la Política Nacional de Discapacidad (PONADIS) 2011- 2021.¹⁶

15 Los paradigmas han sido de gran valor orientativo debido a que brindan enunciados que tratarán de explicar la generalidad de lo que entiende y percibe como discapacidad. Además, aportan un conjunto de conceptos, valores y creencias que darán cuerpo a las prácticas. Explican el rol del sujeto con discapacidad y las relaciones sociales para con los demás. Proponen los modos de intervención gubernamental para atender la discapacidad. Y finalmente, sustentan, conceptualmente, la normativa internacional e interna de los Estados Nacionales, en relación al derecho reconocido para esta población en particular.

16 PONADIS, reincorpora todos los compromisos adquiridos por la norma nacional eso inclusive los convenios internacionales y regionales ratificados con anterioridad y el paradigma en discapacidad vigente. La Política Nacional en Discapacidad parte de cuatro enfoques fundamentales: derechos humanos, desarrollo inclusivo con base comunitaria, equidad de género y gerencia social por resultados, consecuentemente, para su ejecución, compromete a todas las dependencias del Sector Público como las responsables dentro de su ámbito legal respectivo.

El punto de partida y de llegada en la teoría crítica de los derechos humanos, es la lucha por la dignidad de todos los seres humanos en contextos vitales, diversos, heterogéneos; y el derecho es una de las vías para lograr la dignidad humana, sin pretender ser la única que vendrá a resolver el problema en su totalidad; ya se decía con anterioridad, que hay grupos humanos que luchan por lograr garantías jurídicas formalizadas (leyes nacionales o tratados internacionales) y, posteriormente, esos mismo grupos luchan por convertir esas garantías en prácticas sociales, “cuyos resultados, si es que tenemos el poder necesario para ello, deberán ser garantizados por las normas jurídicas, las políticas públicas y una economía abierta a las exigencias de la dignidad” (Herrera Flores, 2008, p. 28), así como un esfuerzo solidario de todos los individuos de la comunidad. Pregunta Herrera Flores, ¿qué hacer con un instrumento que “tenemos” si no podemos ponerlo a funcionar por falta de medios, por falta de políticas públicas o por razones que apelan a alguna tradición considerada inamovible? (2008, p. 34).

Se trataría del análisis del proceso de “puesta en práctica” de las normas reguladoras de derechos fundamentales, es decir, el análisis del conjunto de decisiones, actuaciones y medidas ejecutivas realizadas por los diferentes organismo, operadores jurídicos y grupos de presión, que intervienen en el proceso de producción, interpretación, aplicación y ejecución de las normas jurídicas. Este tipo de análisis tiene especial relevancia en todos aquellos derechos que requieren una participación activa de los poderes públicos para su puesta en práctica, por ejemplo, en las políticas de protección de las minorías [...] en cuanto conllevan una específica política de gestión, es decir, requieren la intervención pública para la prestación de un servicio acorde con las necesidades que se requieren satisfacer y precisamente por ello provocan no pocos problemas técnicos y económicos (Fariñas Dulce, 2006, p. 51-52).

Sobre este mismo tema, Fariñas Dulce identifica tres factores que intervienen de forma inmediata en el proceso de implementación de los derechos, una vez que se haya logrado la lucha jurídica. Primero, los niveles jurídicos de las normas reguladoras (nacional, regional o internacional) y su interacción, así como los niveles de descentralización conforme a la administración política del territorio. En segundo lugar, los que llama “operadores jurídicos”, que llevan a cabo el proceso de implementación, autoridades u organismos públicos, grupos de presión y entidades privadas que, de forma directa o indirecta, pueden influir en dicho proceso. Tercero, las estrategias para la puesta en práctica con la adopción de políticas públicas en las acciones concretas de lo gubernamental, en medidas de gestión económica e, incluso, la movilización de la opinión pública en apoyos concretos, nuevas políticas sociales, nuevos derechos no consolidados o bien cambio de prácticas sociales. (2006, p. 52-54).

Dada la importancia adquirida en el análisis del ejercicio de las normas jurídicas, es necesario, además, considerar lo que Fariñas Dulce ha identificado como “eficacia y efectividad”. En el primero de ellos, la “eficacia” cabe distinguir quiénes, desde la perspectiva jurista formalista, se centran en saber si las leyes se aplican o no, al simplificar su menester y su origen, sin diferenciar entre si se aplican voluntariamente o coactivamente por medio de las instituciones de control estatal; por el contrario, desde la perspectiva sociológico-jurista, los análisis de eficacia consisten en averiguar si los resultados coinciden, total o parcialmente, con los objetivos propuestos por el legislador, o si, por el contrario, aparecen efectos adversos que debieron preverse. Es un análisis funcional de la norma; si siguen sirviendo para lo que fueron creados o si realizan funciones positivas o negativas, en relación con la satisfacción de las necesidades sociales. Finalmente, para completar el análisis, los estudios tendientes a indagar la “efectividad” se centran en establecer el seguimiento social de las normas, mediante el grado de desviación o adecuación de los comportamientos sociales en las exigencias legales, es más una relación de causa y efecto, que identifica las posibles motivaciones para ello (Fariñas Dulce, 2006, p. 54-55).

Si buscamos relaciones de eficacia y efectividad, en el caso de la normativa costarricense, con base en el aporte de Fariñas Dulce, será necesario visualizar la legislación nacional atinente a –la generalidad– de los derechos de las personas con discapacidad, algunas de proposición interna y otros proveniente del sistema internacional y regional de derechos humanos, vigentes a este momento.¹⁷ Son los siguientes:

- Ley: 7600 del 02/05/1996: Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.¹⁸ Se declara de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes, así como reconoce la accesibilidad

17 Para ampliar sobre el tema en anexos se incluye un cuadro con el detalle de las leyes con mención general y específica en discapacidad según la cronología de aparición, e igualmente un cuadro con los decretos. Se hace la aclaración que, por procedimiento interno, los “tratados o convenciones internacionales y regionales” son ratificados por la Asamblea Legislativa con número consecutivo de Ley; de esta forma aparecen incluidos en los cuadros, especialmente, los procedentes del seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), órganos especializados de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA).

18 La ley es un precepto dictado por una autoridad competente, en el caso costarricense, aprobado por la Asamblea Legislativa; las leyes, básicamente, exigen o prohíben algo. En efecto, en el tema que ocupa, se conciben en beneficio del colectivo con discapacidad, con base en la filosofía ideológica del momento que ha dado soporte al reconocimiento particular de sus derechos, así como servicios especiales de tutela y protección dentro del marco del Estado de Derecho y Estado Social, como una forma de intensificar su ejercicio y de prohibir cualquier forma que oriente a la discriminación, rechazo o segregación por condición de discapacidad.

- y equiparación de las oportunidades y la participación para garantizar sus derechos efectivos.
- Ley 7948 del 22/11/1999: Se aprueba Convención Interamericana contra la Discriminación de Personas con Discapacidad (OEA, 1999).¹⁹ Los objetivos son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Además, de propiciar su plena integración en la sociedad.
 - Ley 8661 del 19/08/2008: Se aprueba Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo (ONU, 2006).²⁰ La Convención se concibió como un instrumento con una dimensión explícita de desarrollo social, el cual afirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad deben poder gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

En cuanto los sujetos principales del derecho internacional público son los Estados²¹ que, a su vez, tienen un ordenamiento jurídico propio, y que paralelamente, gozan de facultad para celebrar tratados internacionales de su interés; contenido normativo que trasladan al derecho interno del país. Al pasar a formar parte de tratados internacionales, los Estados asumen deberes y obligaciones en virtud del derecho internacional, y se comprometen a respetar, proteger y promover los derechos humanos.

19 Sistema Interamericano de Derechos Humanos, constituye el marco para la promoción y protección de los derechos humanos, y provee un recurso a los habitantes de América que han sufrido violación de sus derechos humanos por parte del Estado. Se fundamenta en los instrumentos jurídicos que los Estados miembros han suscrito en dicho seno; iniciando por las normas generales aplicables para todas las personas del continente a saber: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en 1969 y vigente desde 1978. La Carta de la OEA señala que dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional, de conformidad con las estipulaciones del Capítulo VIII (Acuerdos Regionales) de la Carta de las Naciones Unidas. Precisamente, el artículo 1 y 2 de este capítulo cita: “la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad”. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-viii/index.html>. Consultado el 30 de julio del 2016.

20 Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha creado un amplio sistema de leyes de derechos humanos que, por primera vez en la historia, dotan de un código de derechos fundamentales, internacionalmente protegidos al que pueden adherirse todas las naciones. La ONU ha ayudado a negociar convenciones y declaraciones de derechos humanos, donde se incluyen los derechos de las mujeres, de los niños, de las personas con discapacidad, de las minorías, de los pueblos indígenas y de otros grupos vulnerables. Este conjunto de normas está basado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobadas por la Asamblea General en 1948. A diferencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las convenciones de las Naciones Unidas tienen carácter obligatorio para los Estados Miembros, que deben respetar las normas de derechos humanos establecidas.

21 Con capacidad suficiente para contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica, frente a sí mismos y frente a terceros, “personalidad jurídica”.

La obligación supone que los Estados deben, abstenerse de restringir los derechos humanos o de interferir en su realización, así como poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones inherentes a esos tratados. En consecuencia, el sistema jurídico interno proporciona la principal protección jurídica inmediata de los derechos humanos. Sin embargo, cuando los procedimientos jurídicos nacionales no solucionan las infracciones de derechos humanos, existen mecanismos y procedimientos a escala regional e internacional para atender las denuncias individuales y de grupo, con miras a velar por que se respeten, apliquen y hagan cumplir a escala local las normas internacionales suscritas por el Estado nacional.

Por lo anterior y según el aporte de Fariñas Dulce sobre la eficacia de la normas, se tendría que iniciar discutiendo ¿si las leyes en discapacidad se aplican o no y de qué forma? En el caso costarricense, la aplicación ha sido acogida de manera voluntaria pero también coercitivamente, mediante la intervención de las instituciones de control²² como Defensoría de los Habitantes de la República²³ y Sala Constitucional.²⁴ A partir del control de convencionalidad de las acciones internas en materia de derechos humanos, los Estados están en la obligación de derogar o modificar las disposiciones jurídicas o prácticas administrativas o judiciales que contradigan el disfrute de los derechos en los términos previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos (CIDH, 2009, serie 209, párrafo 339). Asimismo, frente a una posible violación de derechos humanos, los

22 Las instituciones de control son instituciones públicas que establecen mecanismos de vigilancia y reclamación por los derechos de todas las personas ante irregularidades y transgresiones cometidas por personas físicas o jurídicas, en relación con el trato y servicios que brindan; con la finalidad de limitar el ejercicio del poder y dan garantía por un lado, de que los órganos que lo representan se mantengan dentro del marco jurídico vigente y por otro, mantener las normas de convivencia social.

23 Creada en 1993, es una institución pública que salvaguarda los derechos e intereses de todas las personas que habitan en Costa Rica. Los asuntos que pueden reclamarse ante la Defensoría de los Habitantes son todos aquellos que estén relacionados con el funcionamiento de los servicios que brindan las instituciones públicas y que afectan los derechos fundamentales de las personas. Por ende, el ámbito de acción de la Defensoría es el sector público. La institución carece de competencia para intervenir en asuntos entre sujetos privados. su resultado no es de acatamiento obligatorio como el de la Sala Cuarta, su fuerza radica en el peso institucional del organismo del que emanan; de eso se trata la magistratura de influencia. No cabe duda de que el fundamento jurídico de esas recomendaciones podría hacer inexcusable, para el sujeto fiscalizado, el observarlas. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/acerca_mision.html. Consultado el 2 de octubre de 2012.

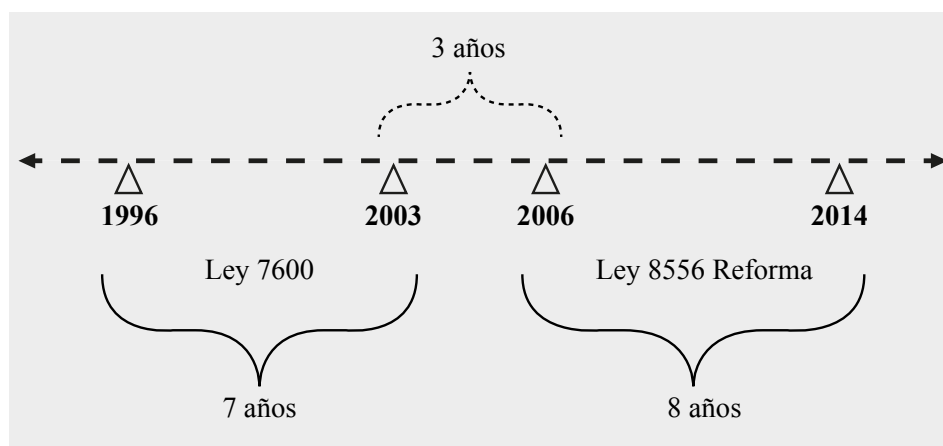
24 Creada en 1989 mediante Ley 7135 llamada Ley de la Jurisdicción Constitucional. El objetivo de esta Sala es garantizar la supremacía de las normas, principios constitucionales y el derecho internacional, vigentes en la República; vigilar su correcta interpretación y aplicación. También, garantizar los derechos, libertades y deberes fundamentales consagrados en la Constitución (salud, educación, libertad de expresión, trabajo, entre otros) o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica. Se aclara que la Sala Constitucional tramita seis tipos de recursos: hábeas corpus, amparos, acciones de inconstitucionalidad, consultas legislativas, consultas judiciales y conflictos de competencia. No obstante, solo los tres primeros pueden ser interpuestos por los ciudadanos para la protección de derechos humanos, los demás competen exclusivamente a las instituciones del Estado con base en sus competencias. Disponible en: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Sala%20Constitucional%20al%20alcance%20de%20todos/sala%20constitucional/textogrande.htm>. Consultado el 23 de julio de 2015.

Estados tienen la obligación de garantizar el acceso de las víctimas a un recurso efectivo, el cual aborde una reparación integral del daño. Lo anterior se realiza mediante las sentencias e informes finales.²⁵

Básicamente, lo que las instituciones de control hacen es introducir tensión entre los derechos reconocidos y las prácticas sociales; por ese motivo, su acción se sostiene del reforzamiento de las garantías formales reconocidas jurídicamente, pero, al mismo tiempo, en el empoderamiento de los grupos más desfavorecidos a la hora de poder luchar por nuevas formas más igualitarias y generalizadas, de acceso a los bienes protegidos por el derecho (Herrera Flores, 2008, p. 54) Las sentencias a favor, han servido de ejemplo multiplicador para que más personas se sumen a exigir sus derechos, alentando a presentar judicialmente casos similares para lograr los mismos resultados positivos.

Por otro lado, hay que evidenciar, la capacidad disuasoria de los operadores de la norma, que obtuvieron el apoyo Legislativo, en algunos casos, para reformular la Ley; no para cambiar sus principios y compromisos, sino para retrasar sus objetivos de implementación; el caso de los concesionarios privados del transporte público, con la ampliación de los plazos de acceso universal. Ver la siguiente ilustración:

ILUSTRACIÓN 1. PERIODOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ADAPTACIONES AL TRANSPORTE PÚBLICO, DADOS POR LA LEY 7600 Y SU REFORMA



Fuente: Construcción propia con base en la Ley 7600 “Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad en Costa Rica” y sus reformas.

25 Las sentencias de la Sala Constitucional de acatamiento obligatoria, mientras los recursos de la Defensoría no son vinculantes, su fuerza radica en el peso institucional del organismo del que emanan; de eso se trata la magistratura de influencia, aunque contempla, únicamente, una indemnización económica que debe ser declarada por los tribunales de justicia, una rehabilitación del afectado o la afectada, la restitución de sus derechos y garantías de no repetición del hecho violatorio. Lógicamente, el Poder Judicial es el primero en ser llamado a asegurar un recurso efectivo y la reparación integral del daño. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/informes/labores/documentos/if2014_15.pdf. Consultado el 22 de julio de 2015.

Como se muestra, la implementación de las adaptaciones al transporte público lleva en gestión 18 años, divididos en dos periodos casi similares, dados por ley, el original y una reforma. Así, como un *impasse* de incumplimiento de tres años, mientras era renegociada la prórroga. El sector autobusero obtuvo 8 años más y las metas fueron pactadas desde cero, como si no hubiera transcurrido los primeros siete años.

En dicho conflicto de interés, no hubo reparación alguna; en su lugar, el derecho fue instrumentalizado por los legisladores, quienes resolvieron una extensión de las metas; ya dice Foucault sobre el poder, “sabemos que se ejerce en determinada dirección, no sabemos quién lo tiene pero sí sabemos quién no lo tiene” (Foucault, 2001, p. 31). En este caso el poder estuvo del lado del gremio de autobuseros, siendo éstos beneficiarios directos de la reforma.

Para explicar lo anterior, conviene comprender la obra citada de Foucault, cuando concibe a la ley como un procedimiento, por medio del cual existen “ilegalismos” que permiten, toleran o inventan privilegios de clase, que se refieren a estos no como fortuitos, sino que se constituyen en un elemento del funcionamiento de la estructura social, es decir, espacios reservados de ilegalidad que es ignorada. Por ejemplo el incumplimiento de las metas de avance, la expiración del plazo máximo y aún así, el consentimiento de renegociación. Este hecho, de pronta comprensión, sigue ilustrando, que el poder se ejerce y sus efectos no son atribuibles a una apropiación, sino, a ciertos dispositivos que le permiten funcionar a cabalidad. Por esta razón, el movimiento con discapacidad denunciaba este “ilegalismo” manifiesto desde la omisión de un marco sancionador en la propia Ley 7600 para los operadores que la incumplan. La denuncia no fue apoyada ni logro los consensos legislativos necesarios.

Esto nos permite dejar de lado la consideración de los derechos que defiende que lo que está reconocido aquí y ahora lo está “*ad aeternum*”, impidiendo, con ello, la adaptación de las normas a las nuevas luchas sociales que pugnan por una transformación del sistema económico y político dominante (Herrera Flores, 2008, p. 54). Locución del latín “indefinidamente, para siempre”.

Los derechos reconocidos jurídicamente no lo están para siempre y del ojo crítico dependerá su transformación hasta inclusive su involución de ser aceptado por los ciudadanos. En cuanto a los resultados, es decir, el acceso a los bienes y las oportunidades; después de tantos años transcurridos entre una norma interna y otra, los resultados coinciden, parcialmente, con los objetivos propuestos por el legislador, principalmente, porque el resorte de la implementación no es la norma en sí misma, sino, la política pública, que debe estar sostenida por diferentes recursos, a saber: recurso humano, económico y tecnológico, para incorporar los cambios planteados, especialmente, en el acceso universal.

Los efectos adversos de las normas no han sido cuantificados por el aparato público, aunque sí pueden identificarse a través de las denuncias interpuestas en la Defensoría de los Habitantes de la República (en adelante DHR), sobre todo, los que tienen relación con el trato recibido por los operadores de servicios públicos y privados.

La Defensoría de los Habitantes ha recibido denuncias sobre barreras arquitectónicas ya que muchos edificios de las instituciones públicas, no cuentan con rampas que permitan a las personas con discapacidad tener acceso a los mismos ni su movilización, por incumplimiento de adecuaciones curriculares en las escuelas y colegios, por falta de plataformas en los autobuses, ausencia de personal que capacitado en lengua de señas que facilite la información a las personas sordas, entre otras. En el año 2006, se reformó la Ley N° 7600, ampliando el plazo a las empresas de transporte público para cumplir con las normas técnicas sobre discapacidad; definiéndose el año 2014 como meta para que la totalidad de la flota sea totalmente accesible. Pese a que los autobuseros afirman que cumplen con los requerimientos son constantes las denuncias por falta de rampas, o porque se encuentran en mal estado, o por el mal trato de los conductores cuando se les solicita el uso de la rampas.

La respuesta del Consejo de Transporte Público (CTP) ha sido displicente, lenta y no satisface el interés de las y los usuarios con discapacidad, limitándose a canalizar las denuncias ante las empresas sin ejercer el deber de supervisión, inspección y sanción que corresponde ante las reiteradas quejas contra algunas empresas.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes recibió un número significativo de denuncias presentadas por personas con discapacidad, en las cuales indican que las aceras de los cantones donde viven les dificultan o impiden el tránsito. Cuando la Defensoría de los Habitantes pregunta a las municipalidades contra las cuales se han presentadas estas denuncias, si cuentan con un plan de accesibilidad en el que se contemple velar por la construcción de aceras, la respuesta a esta interrogante es negativa. El contar con aceras que no se ajusten a la normativa sobre accesibilidad al espacio físico contenida en la Ley N° 7600 y su Reglamento o no contar del todo, se constituye en una violación del derecho a la igualdad de las personas con discapacidad.

No se debe olvidar el tema de las personas con discapacidad psicosocial ya que son, en muchos casos, incomprendidas ya que sus familiares perciben que sus comportamientos obedecen al desa-

pego intencional a las normas de convivencia social y no a una condición particular del individuo. Por tanto, los lazos parentales se llegan a perder requiriendo de asistencia por parte del sector público (DHR, 2014, s.p).

Otro cuestionamiento tiene relación con la pertinencia o no de las normas con el paso del tiempo. Este es el caso del ente rector público en discapacidad que, mediante una reforma integral fue derogada la ley anterior (N°5347 de 1973), la cual creó al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), por no adecuarse a la realidad y las nuevas demandas interpuestas por el nuevo Paradigma en Derechos Humanos. El proyecto de ley fue el N°18.547 que ingresó en agosto 2012, y éste se convirtió en la Ley N° 9303, en mayo 2015 “Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS)”, dos años después de su admisión.

En función de que las competencias y responsabilidades del Estado costarricense respecto a la población con discapacidad han variado sustancialmente desde la promulgación de la Ley N.º 5347, se hace necesario que el nombre de la entidad rectora encargada de fiscalizar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad identifique claramente la competencia y las funciones a las que se encuentra avocada la institución, siendo que en la actualidad el CNREE no realiza acciones ni programas vinculados con la rehabilitación o la educación especial, las cuales son ejecutadas por otras entidades especializadas en el campo educativo y médico.

Asimismo, el Consejo nació en un contexto histórico y sociocultural donde se percibía la discapacidad como un problema intrínseco de la persona en un marco asistencialista y caritativo que ya no es acorde con el modelo de los derechos humanos vigente, ni con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que su reforma integral, constituye una demanda del momento, que no puede seguirse postergando, en aras de cumplir con los compromisos adquiridos con la ratificación de la convención. Proyecto de Ley N°18 547 presentado en el año 2012 a la Asamblea Legislativa de Costa Rica. (Ojo al Voto, 2014).

Por último, para discutir la “efectividad” propuesta por Fariñas Dulce, en términos del seguimiento social de las normas, el grado de desviación o adecuación de los comportamientos sociales a las exigencias legales. Precisamente, por el desempeño de un ente rector débil en la promoción y seguimiento de los compromisos, lo que ha desencadenado la desidia de algunos operadores y la permanencia en las actitudes de rechazo, segregación y minusvaloración de la sociedad, sin apoyos sos-

tenidos de los medios de comunicación masiva o empresa privada, que podrían influir en la opinión pública. El mapeo de actores se limita al aparato estatal, al movimiento con discapacidad y a la poca cooperación internacional.

El Estado costarricense ha adquirido prestigio internacional como estado social de derecho, en el cual se respetan los derechos humanos. Este prestigio, que tiene una fundamentación general buena, en los últimos dos decenios ha declinado como consecuencia del debilitamiento de programas sociales, que posibilitaban la inclusión social y el cumplimiento efectivo de derechos humanos (particularmente de derechos colectivos) de sectores sociales y poblacionales permanentemente excluidos.

Es dentro de este marco en que se ubica el limitado y deficitario cumplimiento de parte del Estado costarricense, para garantizar los derechos de las personas con discapacidad (PcD), ya que se han aprobado leyes y se ratifican tratados internacionales (como la CDPD, Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad) pero su implementación es de muy escaso impacto, ya que no se diseñan políticas y programas públicos con contenido presupuestario. Consecuentemente, su cumplimiento es de continua postergación.

El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), aunque —sin fundamento en una norma legal explícita— se declara —ente rector en discapacidad, su gravitación en el conjunto de la institucionalidad costarricense, es todavía débil lo que hace que su incidencia no sea significativa ni para el impulso de políticas públicas inclusivas y transversales que beneficien a las PcD, ni en su labor supervisora de cumplimiento de las normas vigentes. No obstante que el Informe del Estado busca dejar una impresión favorable en materia de cumplimiento de la CDPD, los datos sustanciales y efectivos, y la experiencia cotidiana y directa de las PcD, delatan un cumplimiento muy limitado y superficial; tanto que para la gran mayoría de las entidades públicas no se ha tenido, ni se tiene como norma a cumplir la CDPD sino sólo la ley específica (7600) y el cumplimiento de ésta es también sumamente deficitario.

Una debilidad en el cumplimiento del la CDPD está asociada al hecho de que Costa Rica no ha designado a la entidad pública que impulse con fuerza y claridad la implementación del tratado (Artículo 33, inciso 1, CDPD) y, derivado de ello, haya diseñado un programa de acción orientado a hacer efectiva tal implementación. De esta manera aunque el Estado costarricense ratificó la CDPD (con rango supralegal) el 29 de septiembre, 2008, dos años

después de su entrada en vigor, su impacto real en el mejoramiento de la vida de las PcD, fue intrascendente y, desafortunadamente, casi cinco años después la situación tampoco ha cambiado (setiembre, 2013). (Organización para y de Personas con Discapacidad, 2014, p. 1).

No debe confundirse, que por los citados argumentos de las organizaciones para y de personas con Discapacidad en Costa Rica, la lucha es deslucida, la crítica anti sistémica, debe seguir siendo enérgica, sino tiene fuerza no incomoda; justamente, el próximo apartado, visualizará la necesidad y pertinencia de actualizar y reforzar los sistemas jurídicos, aunque se considere que la posterior marcha es deficitaria.

A manera de síntesis, en el sistema político existe una legislatura que dicta las leyes, tribunales que sentencian justicia y órganos ejecutivos que implementan los objetivos de las leyes mediante política pública. Si bien la ley está inmersa en el accionar de todos los anteriores, no lo es todo; por ejemplo, en la aplicación del caso costarricense, los consensos legislativos para normar fueron tangibles, pero para implementarlo han sido débiles y prorrogados. El papel que juegan las garantías jurídicas en la lucha por los derechos versa sobre el necesario discernimiento crítico de las mismas, dados los riesgos que conlleva su absolutización a partir de la descontextualización en que, generalmente, se incurre desde la perspectiva hegemónica, que fija en el tiempo y generaliza a los diversos ámbitos geográficos, el resultado de una praxis concreta que necesita ser permanentemente contextualizada (Gándara Carballido, 2013, p. 262), tanto por la diversidad de necesidades como por los actores y mecanismos de implementación que podrían ser partícipes a la causa.

El derecho se convierte en un vehículo que, sin ser neutro, puede ser funcional a los intereses de quienes buscan mejores condiciones de vida y acceso a los bienes básicos. La lucha social no termina cuando se positivizan, sino continúa con base en esa garantía jurídica, la cual exige su pronta aplicabilidad. Siendo ésta una base importante (pero no la única para la transformación social), nótese que existen otras luchas de colectivos humanos en Costa Rica que apenas se encuentran en proyectos de ley, como es el caso de las “Sociedades de Convivencia”, uniones civiles en Costa Rica entre personas del mismo sexo, las cuales no están reguladas por ley. En comparación, la garantía jurídica conseguida en el país en el tema discapacidad, es sin duda un gran logro para el movimiento y para las personas que viven de alguna manera mejor que hace décadas cuando todo empezó, sin con ello aceptar la inercia y la desidia comentada.

La internacionalización de los derechos humanos de las personas con discapacidad y la positivización de estos en el derecho interno del Estado ha ido de la mano, sin ser el derecho internacional público la única fuente viva de cambio,

para el caso costarricense; anterior a ello, por voluntades y consensos, ya se contaba con una ley específica y con un ente rector a cargo. Además, se evidencia el desarrollo de políticas, directrices o planes operativos en los últimos 30 años que han guiado el accionar gubernamental. Paulatinamente, las garantías jurídicas se han ido consolidando e incluso modernizando vía reforma de Ley, siendo por hoy un entramado jurídico fuerte. Por ende, se debe reconocer la lucha jurídica del movimiento con discapacidad que empezó a dar frutos en la década de los noventa y se manifiesta, hasta nuestros días, con la más reciente conquista, la Creación del Consejo Nacional en Discapacidad (CONAPDIS).

¿POR QUÉ OTRA CONVENCIÓN SOBRE DERECHOS?

A lo largo de los años, los derechos humanos se han instalado en el campo del derecho, ya sea en forma de tratados o convenciones de derecho internacional, acuerdos regionales o leyes nacionales. De hecho, la Declaración Universal de Derechos Humanos ha inspirado otras declaraciones y tratados internacionales, así como un gran número de convenciones regionales como las de la Organización de Estados Americanos (OEA), proyectos de ley nacionales de derechos humanos y disposiciones constitucionales que, en conjunto, constituyen un sistema amplio, jurídicamente vinculante, para la promoción y la protección de los derechos humanos, así lo dejó ver las Naciones Unidas en el setenta aniversario de dicha declaración (ONU, 2008).

En la actualidad, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas han ratificado al menos uno de los nueve tratados internacionales básicos de derechos humanos, y el 80% de ellos ha ratificado al menos cuatro de ellos, lo que constituye una expresión concreta de la “universalidad” de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del conjunto de los derechos humanos internacionales (ONU, 2008).

¿Universalidad de la plataforma de tratados básicos? Al asumir la existencia de una plataforma jurídica internacional que vive hasta nuestros días en el tema de derechos humanos, es coherente cuestionar ¿por qué crear una nueva convención internacional en discapacidad en pleno siglo XXI?, ¿qué lo justifica? y ¿quién lo motiva?

Ante la primera pregunta, ¿por qué?, en un mundo perfecto, los derechos enumerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos serían suficientes para proteger a todos, sin diferenciación alguna, al ofrecer, en la cotidianidad, espacios vitales de desarrollo. Pero, en la práctica, ciertos grupos han experimentado situaciones mucho peor que las de otros, en términos de acceso a los bienes, servicios y oportunidades, indispensables para una vida digna; se les

impide recibir educación, salud, conseguir un empleo, incluso cuando están bien cualificados. En el caso de las personas con discapacidad, estas se enfrentan, además, a barreras físicas para desplazarse, recibir información, integrarse en la sociedad y ser aceptados.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁶ son conocidos por la comunidad internacional como las bases de los derechos humanos por excelencia; no obstante, es necesario aclarar, que la Declaración Universal es una relación de intenciones desprovista de fuerza jurídica. En su preámbulo queda patente el ideal común por el que todas naciones y los pueblos deben esforzarse en el respeto a estos derechos y libertades señalados en ella, con la perjuicio que su texto no incluye mecanismos que obliguen al cumplimiento de sus contenidos, como sí lo hacen, las principales convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos que establecen comités encargados de supervisar el cumplimiento de sus disposiciones. Además, establecen un procedimiento de rendición de cuentas mediante la entrega de informes sobre el acatamiento de los Estados Partes. Por tanto, la Declaración se constituye en un instrumento orientativo y de inspiración para otros instrumentos jurídicos vinculantes para sus signatarios.

26 La unión de esta Declaración y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus Protocolos comprenden lo que se ha denominado la Carta Internacional de Derechos Humanos. La Declaración constituye, un documento orientativo, mientras los Pactos son tratados internacionales que obligan a los Estados firmantes a cumplirlos. Inmediatamente después de ser aprobada la Declaración Universal, las Naciones Unidas empezaron a trabajar en un documento que, conteniendo los principios de la Declaración Universal, tuviese forma normativa, es decir, obligaciones legales. En 1966, estos trabajos culminaron con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estos pactos, para los países signatarios sí son vinculantes. Las casi dos décadas que transcurrieron (18 años) desde los inicios de su elaboración hasta su aprobación final se explican por la situación internacional imperante (la Guerra Fría entre los países comunistas y las democracias occidentales, con su máximo punto de tensión en la guerra abierta de Corea).

--El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consta de 32 artículos, de los cuales 16 hacen referencia a la forma como instrumentar los derechos contenidos en los otros 14 artículos. Como ocurre con en el otro Pacto, la mayoría de los derechos recogidos en éste no son nuevos: destacan tan sólo, en este sentido, el derecho a la sindicación y a la huelga (núm. 8), a la salud (núm. 12), y la manera como se trata en el artículo 14 el derecho a la enseñanza, definido como gratuito de forma obligatoria en el nivel primario, y como objetivo deseable en la secundaria y en la Universidad.

--El Pacto de Derechos Civiles y Políticos tiene 53 artículos, aunque sólo 27 de ellos formulan derechos. Derechos que, en su mayoría, ya estaban recogidos en la Declaración. Algunas novedades son: un artículo específico (núm. 3) contra la discriminación por razón de sexo; otro (núm. 10) sobre las condiciones de los presos; el número 20, que condena la propaganda en favor de la guerra y del odio nacionalista o racista; y otros que se refieren a la protección de los niños (núm. 24) y de las minorías (núm. 27). El resto del documento define el funcionamiento y las atribuciones de una Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sin olvidar (núm. 2) una garantía formal relativa al cumplimiento por parte de los Estados de los derechos de los ciudadanos contenidos en el Pacto. Disponible en <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/dh-sirve.html>. Consultado 15 de enero 2016.

Con el tiempo, los tratados internacionales de derechos humanos se han ido centrando y especializando tanto en los temas que abordan como en los grupos sociales que precisan de su protección. La legislación relativa a los derechos humanos sigue creciendo y ampliando los derechos y libertades fundamentales que figuran en la Carta Internacional de Derechos Humanos, abordando asuntos como la discriminación racial, la tortura, las desapariciones forzadas, las personas con discapacidad, y los derechos de la mujer, los niños, los migrantes, las minorías y los pueblos indígenas (ONU, 2008).

Las convenciones internacionales²⁷ específicas tienen por objeto brindar una garantía jurídica adicional destinada a intensificar aquellos primeros textos, la Declaración (no vinculante) y los Pactos Internacionales (ONU, 1966) que sí son de acatamiento para sus firmantes, que dieron por asumidos sus resultados y los cuales eran de aplicación universal e inmediata. Implícitamente, hay un consenso de la comunidad internacional por aceptar que no ha sido suficiente y que la discriminación, por diferentes motivos, se mantiene aun en el siglo XXI, es decir, no es un tema de especialización del derecho, centrando su progreso en su propio círculo, sino en la forma de explicar, en este caso la discapacidad, desde una posición más contextualizada que se contradice con la visión absolutista e idealista. Lo cierto es que aquel tipo de universalismo no ha conseguido que el contenido emancipatorio de los derechos sea extensivo a todos los seres humanos, sino que, por el contrario, ha impuesto un determinado proceso de aculturación, que ha intentado marginar, ocultar, inferiorizar o excluir siempre cualquier diversidad o pluralidad cultural que pudiera amenazar su hegemonía y dominación política, económica y cultural. En la actualidad, sigue condenando a un numeroso grupo de personas diferentes a quedar fuera de los procesos sociales de integración social.

A través de la historia, las personas con discapacidad han sido consideradas como individuos que requieren la protección de la sociedad y evocan simpatía más que respeto. Esta convención sería un paso importante para cambiar la percepción de la discapacidad y asegurar que las sociedades reconozcan que es necesario proporcionar a todas las personas la oportunidad de vivir la vida con la mayor plenitud posible, sea como fuere. Al ratificar una conven-

27 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en el artículo 2, entiende por “tratado” o “convenio” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf. Consultado el 11 de junio de 2015.

ción, el país acepta las obligaciones jurídicas que le corresponden en virtud del tratado, y después que el tratado entre en vigor, adoptara la legislación adecuada para hacerlas cumplir (ONU, 2006).

Entrando en el juego de las palabras, el tema se podría centrar en solo ratificar un instrumento jurídico para que, con su entrada en vigor, la legislación nacional adopte las medidas necesarias para hacerlas cumplir, lo cual pudo haber sido el oportuno desenlace de los documentos de derechos humanos básicos, los dos Pactos Internacionales. Sin embargo, el escenario se vuelve mucho más complejo que eso.

Las garantías son esenciales como parte del proceso de lucha, pero muchas veces son insuficientes o ineficaces. Por un lado es preciso evitar la tendencia al rechazo de la propia norma, el impulso a la descalificación inmediata generado por el pensamiento crítico, pero por otro es preciso someter la misma norma a la prueba del contexto, de la historia, de la capacidad de transformación, aplicar sobre la norma la técnica de la visibilización de sus debilidades y contradicciones. Como se ha dicho, la norma es un producto cultural marcado por la correlación de poder e intereses hegemónicos de división social, sexual, étnica y territorial del hacer humano. Solamente el empoderamiento de los grupos más desfavorecidos será capaz de invertir la lógica hegemónica en el camino de la construcción de normas e interpretación normativa diferenciadas (Proner, 2011, p. 30-31).

Para el caso costarricense, ¿por qué ratificar una Convención Internacional? En el año 1996, el Congreso aprueba la primera ley especial, conocida como Ley N°7600, “Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Costa Rica”. El país lo hace de previo a otros instrumentos concordados a nivel regionales como Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la OEA (1999), e internacionales como la Convención en discusión de la ONU (2006), y se adelanta el país, incluso, a sus homólogos latinoamericanos, en disponer de una norma interna con una visión de derechos humanos.²⁸

28 Se recomienda la revisión del libro “*Compendio de Legislación sobre Discapacidad: Marco Internacional, Interamericano y América Latina*” PNUD-México, p. 217-220. Cuadro resumen sobre la legislación Latinoamericana. Valga aclarar que en ella se demuestra que hay países como Chile, Brasil, Argentina, Bolivia que legislaron con anterioridad, no obstante, algunos de ellos, por medio de reformas, han realizado cambios terminológicos y conceptuales para ajustarse al paradigma en derechos humanos, especialmente las anteriores a la emisión de las Normas Uniformes de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (ONU, 1993), nótese claramente las similitudes o diferencias en los títulos de la leyes nacionales con dichas Normas Uniformes. Disponible en: <http://www.larediberoamericana.com/wp-content/uploads/2012/07/Compendio-leyes-discapacidad-en-AmL.pdf>. Consultado el 12 de abril del 2015.

Por esta situación cronológica, el país es pionero en la formalización de los derechos de esta población, y no siendo suficiente, posterior a la ley especial, se ratifican los instrumentos regionales e internacionales. Decía Herrera Flores, ¡cuántos derechos! Si bien, la Ley 7600 ha sido complementada y ampliada por el contenido expreso de la Convención Internacional, esta afianzaría especialmente las obligaciones y además, la búsqueda internacional de alternativas en diversos campos de la vida. ¿Qué es diferente ahora que antes no lo era? El impulso y la internacionalización del movimiento social, así como la consolidación de la conceptualización sobre derechos humanos que ha pretendido ser más crítica con el cambio del Paradigma Rehabilitador al vigente; cada paradigma supone progreso del anterior.

Segunda pregunta inicial, ¿qué justifica proponer una convención? Por un lado, las estadísticas evidencian carencias en las formas de vida; la continuidad de estas y su tecnificación son recordatorios de lo inconcluso. Los derechos humanos constituyen una apuesta por disposiciones críticas y subversivas en función de datos empíricos, que pueden consultarse en las estadísticas elaboradas año tras año por las propias instituciones internacionales encargadas de “examinar”, a través de indicadores concretos, la realidad por la que se atraviesa en el mundo entero (Herrera Flores, 2008, p. 84). Ver en anexo un resumen de los datos del X Censo Nacional de Población y VI Vivienda año 2011 para el caso de Costa Rica.

Cabe aquí señalar, que una de las particularidades de esta Convención, es incluir en el artículo 31, el compromiso en la recopilación de datos estadísticos y de información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención. Lo que significa para los Estados, profesionalizar todos los niveles descriptivos posibles para facilitar el seguimiento y monitoreo de los derechos así como información confiable para justificar la asignación de presupuestos y la ejecución de medidas correctivas.

Por otro lado, la lucha firme de los movimientos sociales por la actualización de las normas jurídicas formales y posterior puesta en marcha ha sido la constante en el proceso de cambio paradigmático; más, el discurso dominante no ha sido genuino en cuestionar por qué la diferencia, sino que ha buscado sortearla y acomodarla hacia nuevas demandas. Por esta razón, tanto unos como otros, en ambos lados de las fuerzas e intereses, han centrado su esfuerzo en concretar una Convención (fuente primaria del derecho internacional público) que sea la base jurídica moderna para exigir cambios en las prácticas desiguales de la distribución de la riqueza y oportunidades básicas para el desarrollo digno de las personas con discapacidad en el mundo; con ella la agenda de derecho se mantiene vigente. Ver en anexos cuadro resumen sobre el contenido de la convención.

Lo anterior conduce a la tercera pregunta, ¿quién lo motiva? En definitiva el motor de cambio ha sido él mismo, que ha hecho todos los esfuerzos posibles por situar el tema en la agenda política, es decir, el movimiento de personas con discapacidad. Afirma Boaventura De Sousa Santos, el derecho en sí mismo ni es ni deja de ser emancipador; los que pueden o no ser emancipadores son los movimientos sociales, las organizaciones de actores subalternos que hacen uso del derecho en sus luchas (2009, p. 610).

Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (ONU, 1993), adoptadas por las Naciones Unidas, sirven de legislación modelo para algunos países. Se trata de normas básicas destinadas a dar a las personas con discapacidad las mismas oportunidades que a cualquiera. No obstante, las Normas Uniformes no son un instrumento jurídicamente vinculante, y los defensores de las personas con discapacidad advierten que sin una convención no se puede exigir el cumplimiento de las obligaciones (ONU, 2006).

La academia ha enfatizado en los aportes de la sociedad civil desde dos lugares claves de Occidente, el Movimiento de Vida Independiente en Estados Unidos y en el Reino Unido;²⁹ por sus resultados internos desde la década de los setenta y su posterior internacionalización a otros lugares del mundo, principalmente por su disconformidad con el Paradigma Rehabilitador. Lo que permita señalar, que la diferencia cultural, en lugar de ser un obstáculo, puede enriquecer la teoría, los valores y las alternativas de lucha. El movimiento por y para personas con discapacidad, con el tiempo, ha desempeñado un rol en varias vías como grupo de interés y de presión, que ha conquistado cambios y beneficios específicos, que

29 Agustina Palacios menciona, entre sus orígenes, que su ubicación geográfica debe ser situada en Estados Unidos e Inglaterra. En dicho esbozo, haciendo referencia a Colin Barnes, señala que el énfasis sobre los derechos en las políticas de discapacidad surgió, inicialmente, en Estados Unidos, donde ha existido una larga tradición en campañas políticas basadas en los derechos civiles, que fueron teniendo influencia en las actividades de las organizaciones de personas con discapacidad. La lucha por los derechos civiles de las personas negras, con su combinación de tácticas de lobby convencional y acciones políticas de masas, proveyó un mayor estímulo a un emergente “movimiento de derechos de las personas con discapacidad”. Por otro lado, el movimiento de personas con discapacidad en el Reino Unido se ha concentrado en alcanzar cambios en la política social y en la legislación de derechos humanos. La prioridad estratégica ha sido realizar la existencia de los sistemas patrocinados por el Estado de bienestar, para cubrir las necesidades de las personas con discapacidad. Ello porque, en el ámbito europeo, el Estado de bienestar es considerado esencial para superar las desventajas y las elevadas barreras experimentadas por las personas con discapacidad. Con todo eso, resulta necesario adelantar que, más allá de los matices, ambos han tenido importantes influencias en el ámbito internacional. Lectura sugerida PALACIOS, Agustina. *“El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”*. Ediciones CINCA. Madrid, España, 2008, p. 108.

dieron origen a nuevas respuestas estatales para adecuarse a la demanda y a la exigencia por las vías legales; igual de importante, ha sido su faceta de grupo intelectual, de investigación y de reflexión teórica desde distintos campos del saber (sociología, psicología, ciencias políticas, derecho, economía, otros) y expansión de dicho conocimiento.

Ante las nuevas oportunidades del movimiento, resulta revelador señalar a Herrera Flores cuando aprecia si desde la teoría no somos capaces de reapropiarnos del derecho como instrumento positivador de las prácticas sociales. En vez de ayudar en la tarea de búsqueda de garantías de los resultados de las luchas, terminamos confundiendo a todos aquellos que, con su mejor voluntad, luchan desde lo político-social, lo económico y, por supuesto, lo jurídico por la consecución de la dignidad humana en todas las partes del mundo. No se trata, pues, de negar las tradicionales y más difundidas formas de tratar teórica y prácticamente los derechos humanos, sino de *reapropiármolas* de manera crítica y contextual, donde se amplíen sus deficiencias y se articulen con tipos diferentes de prácticas de mayor contenido político, económico y social (2005, p. 49).

De forma comprometida con la reapropiación del derecho, el movimiento social deberá conquistar el desarrollo territorial, que no es otra cosa que trabajar de lo provincial a lo regional y de este a lo local-comunitario. Para ejemplificar lo anterior, en anexos se incluye una tabla resumen de datos demográficos y socio-económicos respecto al X Censo Nacional de Población y VI Vivienda año 2011, en Costa Rica, el cual evidencia que la falta de oportunidades y la pobreza del colectivo discapacidad está más acrecentada en el espacio rural.³⁰ Lo que reta a las instituciones y al movimiento a trabajar en lo local-comunitario.

Pero, ¿qué garantiza que no se tome el mismo curso que los instrumentos jurídicos iniciales? La capacidad de la movilización social, por un lado, el reforzamiento de las garantías jurídicas que pasará por el accionar de las instituciones de control, la rendición de cuentas y la participación ciudadana y, por otro lado, el empoderamiento del movimiento de personas con discapacidad, en tanto los individuos caigan en cuenta de su condición material, se abrirán las posibilidades a nuevas formas de acción.

30 La Encuesta Nacional de Hogares 2014, nos permite mostrar, que en zonas urbanas las personas en condición de pobreza alcanzan el 21,75% y en pobreza extrema 8,49%; mientras en lo rural, la pobreza es de 28,48% y la extrema de 12,79%. Como se evidencia, es mayor el porcentaje de pobres con discapacidad en zonas rurales que urbanas en comparación con su universo. Esta sería una de las razones por las que las personas emigren hacia los centros urbanos, donde actualmente vive el 71,74% de la población con discapacidad del país, comportamiento similar al nacional. Instituto Estadísticas y Censos (INEC). ENAHO 2014. Cruce de variable A8A. Tipo de discapacidad 1 y H. nivel de pobreza. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/bincri/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=ENAHO2014>. Consultado el 25 junio del 2015.

Por consiguiente, a lo que nos compromete nuestra definición de derechos humanos es a abandonar las visiones abstractas del derecho que magnifican el papel solitario de éste en la garantía y protección de individuos y grupos. Mejor es dirigir nuestra atención a un sistema amplio de garantías -político, económico, social, cultural y, por supuesto, jurídico- que consoliden y garanticen los resultados -compromisos y deberes- de las luchas sociales por el acceso a los bienes necesarios para una vida digna. Cuando nos preguntamos acerca de las virtualidades emancipadoras del derecho, lo que nos estamos preguntando es si los fundamentos sobre los que se sostiene o para los que está construido el instrumento jurídico son relevantes para garantizar el resultado de las luchas sociales por un acceso igualitario a los bienes necesarios para una vida digna de ser vivida. Es decir, si las relaciones sociales y los productos culturales (teorías, ideologías, categorías) que las justifican, y para cuya efectividad se eleva el edificio jurídico, nos sirven para avanzar o para obstaculizar nuestros “caminos de dignidad”.

El derecho *en sí* no puede servir para emanciparnos del sistema de relaciones sociales que están en la base del propio *corpus jurídico*. Pero el derecho sí podrá utilizarse emancipadoramente si lo entendemos enmarcado en un conjunto más amplio de garantías de los resultados de las luchas sociales; es decir, en un sistema de garantías que incluya la capacidad humana de transformación de los modos dominantes de acceso a los bienes y se extienda, asimismo, al control de aquellos poderes que tradicionalmente han sido excluidos de los controles jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales: es decir, democráticos (Herrera Flores, 2005, p. 256-257).

Siendo los contextos y las prácticas multidimensionales, esta u otra convención no logrará garantizarlos a cabalidad con las buenas intenciones de quienes trabajan desde puntos diferentes del hacer, y suponerlo sería tomar una posesión muy ingenua de las relaciones sociales y los conflictos de poder que subyacen, pero hay que reconocer que las condiciones han venido dinamizando fuerzas y han logrando cambios parciales. Los Estados que han ratificado a favor de la discapacidad caminan a diferentes velocidades, dependiendo de muchas otras condiciones, entre ellas, y la más reticente, la capacidad económica y la lógica de mercado. Finalmente, como señala Herrera Flores, las normas jurídicas establecen una forma precisa a partir de la cual se satisfará o se obstaculizará la complacencia de los bienes exigibles para poder luchar plural y diferenciadamente por la dignidad (2008, p. 54). Nuevamente, su instrumentación crítica podrá explorar y visualizar otros escenarios de lucha.

Para el caso de Costa Rica, el país ratificaría la Convención Internacional hasta el año 2008, en ese transcurso de la Ley 7600 a la Convención ha pasado una década en que los objetivos de la primera debieron ser implementados en algún grado y posterior debieron ponerse en marcha todos los instrumentos formalizados. Sin embargo, después de 20 años de aprobada dicha Ley “Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad” en mayo 2016, “Costa Rica no es ni tan inclusiva ni tan accesible”, expresión que ha utilizado la Defensoría de los Habitantes de la República en su pronunciamiento en el “Día Nacional de la Discapacidad”, del 2014. Ello y a pesar que otras instrumentos internacionales han sido también ratificadas por el país en ese mismo periodo.

Según el Informe País del 2014³¹ respecto a los avances de la Convención Interamericana contra la Discriminación de Personas con Discapacidad, las debilidades han sido múltiples a saber: falta de genuino compromiso político, falta de recursos de diversa índole, débil rectoría y fiscalización del ente rector, falta de información, ausencia de alianzas estratégicas con operadores de las normas y otros grupos temáticos, falta de conciencia de las organizaciones y débil plataforma política común del movimiento (CNREE, 2011, p. 119-121). Por tanto, el Estado presta y resuelve en un ejercicio solitario, de lo que tiene capacidad de acción y reacción presente, siendo aún insuficiente e incumpliendo a cabalidad con lo mandado por Ley.

Ya se mencionada en el apartado anterior, los intereses privados dominantes y la desidia en la voluntad política, en una teoría crítica del derecho, no puede ser ignorada las dinámicas del poder en la construcción social de la realidad, en la constitución de las distintas instituciones sociales y en el establecimiento de los medios de legitimación en una sociedad determinada (Herrera Flores et. al. 2000, p. 62-63). Por ello, ser más fuerte se conseguirá diversificando las fuerzas y los aliados desde todos los ámbitos posibles; que trabajen política, económica, cultural y jurídicamente, para transformar esos contextos que condicionan la satisfacción de las necesidades humanas (2008, p. 54).

31 La Convención Internacional en el artículo 35 crea la figura del Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad para la vigilancia de los acuerdos y entrega de informes sobre los avances cada dos años y evaluación, asesoramiento y cooperación sobre la puesta en marcha. El primer Informe País fue entregado por Costa Rica dos años más tarde de su ratificación (marzo 2011). Se recomienda lectura “Informe país sobre el cumplimiento de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad: Costa Rica. Documento básico común y documento específico”. CNREE, 1era Edición. Heredia, Costa Rica, 2011, p. 119-121.

CONCLUSIONES

El intento ideológico de universalización impone un conocimiento, un orden, una ideología, unos valores, unas instituciones a priori, por ende, no reconoce otras formas de vida o bien las termina aceptando dentro de su misma lógica discursiva. La Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad reproduce el mismo discurso tradicional de derechos humanos, de aparente igualdad, libertad y dignidad por el hecho de nacer. El paradigma con el mismo nombre, ha terminado ajustándose a la gesta de los derechos humanos como discurso imperante, absolutista e idealista de las condiciones reales de las personas. Con lo que se advierte que su mayor peligro, es el conformismo y la aceptación de las relaciones desiguales en un discurso homogeneizador y normalizador de las situaciones, que caería en el mismo juego que el Paradigma Rehabilitador.

Otra de las trampas es considerar la lucha por finiquitada, al lograr el formalismo jurídico. Los derechos humanos no son tan simples, y el derecho internacional o interno por sí solos no crean condiciones materiales e inmateriales más justas. La norma no es más que un medio en que se encausan procedimientos y tiempos. Lo más importante acá es si las personas interesadas se “reapropian” del derecho para buscar alternativas de transformación en los distintos campos de la vida, donde se inicie por nuevos valores que sustituyan los dominantes y sustenten prácticas inclusivas, que les permita ser funcionales a la causa. La discapacidad es un ejemplo de cómo la lucha jurídica se ha ampliado, ya sea por falta de pertinencia o por la inclusión de derechos no consolidados; los antagonismos se mantienen al día de hoy, no hay nada dado.

El peligro de las falsas expectativas por lo alcanzado no es otra cosa que la desmovilización de la sociedad civil organizada. Solo desde los actores sociales y en solidaridad con ellos, se puede realizar la reapropiación creativa de los contextos jurídico, político, social, económico y cultural, todos ámbitos del hacer humano. Pero, ¿qué iniciativas e inversiones importantes pueden direccionarse desde la propia posición que ocupamos para empoderar a los mismos afectados y sus organizaciones? Y lograr un efecto multiplicador, si ello ha sido exclusivamente delegado al anterior ente rector, ahora desde mayo del 2015, Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad (CONAPDIS).

Esta miopía institucional no ha responsabilizado públicamente al entramado de operadores privados ni a los gobiernos locales como administradores del territorio local. Se parte de lo que las instituciones (ministerios) tendrían que atender, no obstante, la agenda político-institucional es priorizada y a ello se debe que el cumplimiento de algunos mandatos se haya prolongado más que otros, especialmente, los que tienen que ver con las condiciones socioeconómicas y las de

accesibilidad universal. Tanto las leyes como las instituciones son instrumentalizadas a una lógica no vidente, pero hegemónica y jerarquizada. Es decir, que esos valores supremos preestablecidos en el discurso de derechos humanos han sido burocratizados y han echado mano de los instrumentos a haber en el sistema político, obstaculizando y/o facilitando la puesta en marcha.

El conflicto más claro a lo largo de la investigación ha sido el caso del sector autobusero, en cuanto a las adaptaciones al transporte público, ejemplo de la conflictividad de intereses y de poder, por hacer valer la norma o prorrogar su compromiso, este último en nombre del interés económico que ha sido superior a la necesidad humana, el cual ha contado con el respaldo del Poder Legislativo y Ejecutivo.

De esta manera, la evolución de las normas de derechos humanos con mención general a los instrumentos con menciones específicas, ha sido parte de la maniobra jurídica y política internacional, para comprometer a los gobiernos, los operadores y a la sociedad nacional ratificante, en ese proceso de cambio social que ha sido lento; en tanto continúan existiendo, resistencias internas y priorización de las agendas públicas nacionales, que no han posicionado a la discapacidad como asunto urgente; a pesar que su condición ya no solo está ligada únicamente a causas como las guerras y las enfermedades, sino también, como producto de los catástrofes naturales, la violencia urbana, el envejecimiento del planeta y la pobreza, que de alguna u otra manera aquejan la condición de salud de las personas, y que vendrían a acrecentar la presencia de nuevos ciudadanos con discapacidad.

Finalmente el estudio y activismo de los derechos humanos, pasa por ser un asunto multifacético y multidisciplinario. La teoría crítica, como marco teórico, permite a la academia y los movimientos, construir alternativas habiendo cuestionado de primero los idealismos que deberán ser confrontados con la realidad inmediata, por lo que se sugiere su utilización para el análisis de derechos concretos.

FUENTES CONSULTADAS

LIBROS

Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los Derechos*. Traducción al castellano de R. Asís. Madrid, España: Editorial Debate.

Correas, C. (1990). *Los derechos humanos en la democracia*. El derecho en la transición de la dictadura a la democracia: la experiencia en América Latina. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina: Enrique Groisman Edición.

- Fariñas Dulce, M. (2006). *Los derechos humanos: desde la perspectiva socio-lógica-jurídica a la actitud postmoderna*. 2ª edición. Madrid, España: Editorial DYKINSON, S.L.
- Foucault, M. (2001). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Primera edición con nueva introducción. Madrid, España: Alianza Editorial S. A.
- García Alonso, J. Vidal (Coord). (2003). *Movimiento de Vida Independiente: experiencias internacionales*. Madrid, España: Fundación Luis Vives.
- Herrera Flores, J. (2005). *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid, España: Catarata.
- Herrera Flores, J. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Colección Ensayando. España: Atrapasueños.
- Herrera Flores, J.; Hinkelammert, F.; Sánchez Rubio, D. y Gutiérrez, G. (2000). *El vuelo de Ateneo: La inversión de los derechos humanos: caso de John Locke*. Bilbao, España: Ed. DESCLÉE DE BROUWER, S.A.
- Herrera Flores, J. (2011). *16 premisas para una teoría crítica del derecho y de los derechos humanos*. En Teoría crítica dos direitos humanos. Belo Horizonte, Brasil: Editora Fórum.
- Locke, J. (1960). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Colección clásicos del pensamiento, traducción Carlos Mellizo. Madrid, España: Editorial TECNOS.
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid, España: Ediciones CINCA.
- Proner, C. (2011). *Reinventando los Derechos Humanos: El legado de Joaquín Herrera Flores*. En Reinventemos los derechos humanos. Aportaciones a la memoria y a la obra de Joaquín Herrera Flores. Sevilla, España: Atrapasueños.
- Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*. Madrid, España: Trotta.

ARTÍCULOS DE PUBLICACIONES EN SERIE

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE). (2005). *Taller preparándonos para la participación ciudadana*. Departamento de Capacitación. Material interno. San José Costa Rica: CNREE.

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica. (2013). *Población con discapacidad: principales indicadores demográficos y socioeconómicos X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2011*. 1ed. Heredia, Costa Rica: CNREE.

PÁGINA WEB

Asamblea Legislativa. (s.f). *Leyes y decretos vigentes sobre discapacidad en Costa Rica*. Centro de Información de la Asamblea Legislativa. Consultado el 11 de mayo de 2015 en http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Centro_Dudas/Lists/Formule%20su%20pregunta/Attachments/1378/Legislaci%C3%B3n%20vigente%20sobre%20discapacidad%20en%20CR.pdf

Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. (2014). *Pronunciamento de la Defensoría en el Día del Nacional de la Discapacidad*. Consultado el 11 mayo de 2015 en <http://www.dhr.go.cr/actualidad/boletines/2014/mayo/0.02.dia%20nacional%20de%20la%20discapacidad.pdf>

Enciclopedia Jurídica. (2014). *Estado de Derecho*. Consultado el 22 de julio de 2015 en <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/estado-de-derecho/estado-de-derecho.htm>

Enciclopedia jurídica. (2014). *Derecho natural*. Consultado el 22 de julio de 2015 en <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-natural/derecho-natural.htm>

Enciclopedia jurídica. (2014). *Derecho positivo*. Consultado el 22 de julio de 2015 en <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-natural/derecho-natural.htm>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2014). *ENAH0 2014. Cruce de variable A8A. Tipo de discapacidad 1 y H. nivel de pobreza*. Consultado el 25 junio del 2015 en <http://www.inec.go.cr/bincri/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=ENAH02014>

National Archives. (1776). *Declaración de Independencia*. Estados Unidos de Norteamérica. Consultado el 16 de agosto de 2015 en <http://www.archives.gov/espanol/la-declaracion-de-independencia.html>

- Ojo al Voto-iniciativa ciudadana. (2014). *Proyecto de Ley 18 547 Reforma integral a la Ley de Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, N° 5347, de 3 de setiembre de 1973 y sus reformas*. Consultado el 13 de mayo de 2015 en <http://www.ojoalvoto.com/ley-creacion-consejo-nacional-discapacidad>
- Organización de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Consultado el 14 de julio de 2014 en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcceconv.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (2008). *La Declaración Universal de Derechos Humanos: Fundamento de las normas internacionales de derechos humanos*. Consultado el 25 de setiembre de 2014 en <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>
- Organización de Naciones Unidas. (2006). *¿Por qué una convención?* Departamento de Información. Consultado el 12 de mayo de 2015 en <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/qanda.html>
- Organizaciones para y de Personas con Discapacidad. (2014). *Costa Rica: Informe Sombra del Informe País sobre el cumplimiento de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad*. Informe Ejecutivo. Consultado el 15 de mayo de 2015 en https://prodisucr.files.wordpress.com/2014/03/informe-sombra-organizacionesdeyparadiscapitados1_costarica_crpd10-set-2013.pdf
- Présidence de la République. (1789). *Declaración de los derechos del Hombre*. República Francesa. Consultado el 16 de agosto de 2015 en http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/espagnol/las_instituciones/los_textos_fundadores/la_declaracion_de_los_derechos_del_hombre/la_declaracion_de_los_derechos_del_hombre.21654.html

SENTENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209. Párrafo 339.

TESIS

- Gándara Carbadillo M. (2013), *Hacia un pensamiento crítico en derechos humanos: aportes en diálogo con la teoría de Joaquín Herrera Flores*. Tesis doctoral. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

ANEXOS

Anexo N-1 Leyes nacionales sobre discapacidad a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Nº Ley	Contenido
Ley: 2171 del 30/10/1957	Ley del Patronato Nacional de Ciegos (PANACI), se crea con la finalidad de brindar protección a todas las personas ciegas y deficientes visuales, por los medios y en la forma que la ley señala y coordinar la acción de todos aquellos organismos y asociaciones que tengan relación con los problemas y necesidades de las personas ciegas del país.
Ley: 3695 del 22/06/1966	Crea el Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE). Es la encargada del diseño e implementación de programas para brindar servicios de rehabilitación física a las personas con discapacidad de la comunidad nacional.
Ley: 5347 del 03/09/1973	Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) ente rector en las políticas de discapacidad y articulador con el aparato estatal. Encargado de orientar la política general en materia de rehabilitación y educación especial, en coordinación con los Ministerios de Salubridad Pública, Educación Pública, Trabajo y Seguridad Social, así como la planificación, promoción, organización, creación y supervisión de programas y servicios de rehabilitación y educación especial para personas física o mentalmente disminuidas, en todos los sectores del país.
Ley: 7052 del 13/11/1986	Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda). En esta norma, se establece que las personas con discapacidad serán beneficiarias del bono familiar para la vivienda y, en su artículo 59, se establece que las personas con esta condición gozarán de bono y medio, para adquirir una vivienda accesible a sus requerimientos.
Ley: 7092 del 21/04/1988	Ley del Impuesto sobre la Renta. El artículo 8 de esta norma establece un incentivo fiscal para la contratación de personas con discapacidad en el sector privado.
Tratado internacional.Ley: 7219 del 18/04/1991	Convenio OIT 159: Readaptación Profesional y Empleo de personas Inválidas, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su sexagésima novena reunión, celebrada en Ginebra, en 1983.
Ley: 7600 del 02/05/1996	Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Se declara de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes, así como reconoce la accesibilidad y equiparación de las oportunidades y la participación para garantizar sus derechos efectivos.
Tratado regional.Ley 7907 03/09/1999	Aprobación del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Contiene artículos con menciones específicas en materia de discapacidad, por ejemplo el artículo 6- Derecho al trabajo, inciso 2, Artículo 13- Derecho a la educación, punto 3, inciso e, asimismo, incluye un artículo propio, el 18, titulado “Protección de los minusválidos”.
Tratado regional.Ley 7948 del 22/11/1999	Aprueba Convención Interamericana contra la Discriminación de Personas con Discapacidad. Aprueba en cada una de sus partes la Convención, suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el 8 de junio de 1999.

Ley: 7972 del 01/02/2000	Impuestos específicos a bebidas alcohólicas y cigarrillos para financiar programas puntuales. Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la cruz roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución.
Ley: 8283 del 28/05/2002	Ley para el Financiamiento y Desarrollo de Equipos de Apoyo para la Formación de Estudiantes con Discapacidad, matriculados en III y IV ciclos de la Educación Regular y de los Servicios de III y IV ciclos de Educación Especial.
Ley: 8306 del 12/09/2002	Ley para asegurar, en los espectáculos públicos, espacios exclusivos para personas con discapacidad, con el propósito de garantizar el acceso y la permanencia de las personas con discapacidad en todo espectáculo o actividad pública, en condiciones que garanticen su pleno disfrute.
Ley: 8556 del 19/10/2006	Adición del artículo 46 Bis y el Transitorio VIII a la Ley 7600, Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad. Se amplía los compromisos para asegurar la accesibilidad del transporte público, principalmente para los autobuses. Se establecen plazos progresivos de cumplimiento del 2007 al 2014 con base en la supervisión del Consejo de Transporte Público y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT).
Tratados internacionales: Ley 8661 del 19/08/2008	Aprueba Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad y su Protocolo. Primer tratado de derechos humanos en el siglo XXI, aprueba cada una de sus partes.
Ley: 8671 del 16/10/2008	Declaración del 29 de mayo como Día Nacional de la Persona con Discapacidad. Se autoriza a las instituciones públicas para que celebren actos conmemorativos relacionados con el Día Nacional de la Persona con Discapacidad.
Ley: 8791 del 18/12/2009	Estímulo estatal de pago de salarios del personal docente y administrativo de las instituciones privadas de enseñanza. Esta Ley establece un estímulo estatal para el pago de salarios a los docentes que trabajen en centros de atención a personas adultas con discapacidad.
Ley: 8822 del 29/04/2010	Reforma varios artículos del Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998, al incluir el inciso h) al artículo 13, para estipular la creación de las Comisiones Municipales de Discapacidad (COMAD) para la incorporación de políticas locales en esta temática y cumplimiento de la Ley 7600.
Ley: 8860 del 07/09/2010	Identificación de medicamentos para personas ciegas. Todas las farmacias, sean estas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) o privadas, deberán brindar a todas las personas con discapacidad visual, parcial o total, la posibilidad de identificar los medicamentos prescritos, su dosificación e instrucciones necesarias, por medio de los métodos o sistemas adecuados o técnicamente definidos, su supervisión a cargo del Ministerio de Salud Pública (MSP).
Ley: 8862 del 16/09/2010	Inclusión y Protección Laboral de las personas con discapacidad en el Sector Público. Estipula que en las ofertas de empleo público de los Poderes del Estado se reservará cuando menos un porcentaje de un cinco por ciento (5%) de las vacantes, en cada uno de los Poderes, para que sean cubiertas por personas con discapacidad siempre que exista oferta de empleo y se superen las pruebas selectivas y de idoneidad, según lo determine el régimen de personal de cada uno de esos Poderes.

Ley: 9171 del 29/10/2013	Creación de las Comisiones Institucionales sobre Accesibilidad y Discapacidad (CIAD) en todos los ministerios y órganos desconcentrados adscritos a ellos, para la debida implementación de políticas en discapacidad y cumplimiento de la Ley 7600, su supervisión se realiza de parte del CNREE.
Ley: 9207 del 25/02/2014	Reforma Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Se reforman la definición de discapacidad contenida en el artículo 2 y los artículos 62 y 67, todos de la Ley N.º 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de 2 de mayo de 1996, y sus reformas.
Ley: 9209 del 20/02/2014	Reforma Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), con el fin de asegurar el acceso a una vivienda digna como derecho humano a las personas con discapacidad sin núcleo familiar. Para ello, se reforman el inciso g) del artículo 3, el párrafo primero del artículo 7, el párrafo primero del artículo 46, el párrafo primero del artículo 50, los párrafos primero y segundo del artículo 51, el artículo 55, el párrafo segundo del artículo 56, el párrafo segundo del artículo 59 y el artículo 64, todos de la Ley No 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), de 13 de noviembre de 1986.
Ley: 9303 del 26/05/2015	Se crea el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, en adelante CONAPDIS, como rector en discapacidad, el cual funcionará como un órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De esta forma, se deroga la Ley N.º 5347, Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, de 3 de setiembre de 1973, y sus reformas. A partir de la publicación de esta Ley, en todas las disposiciones legales y reglamentarias existentes, en lugar de “Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial” deberá leerse “Consejo Nacional de Personas con Discapacidad”.

Fuente: Fuente: Construcción propia con base en “*Leyes y decretos vigentes sobre discapacidad en Costa Rica*”. Centro de Información de la Asamblea Legislativa. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Centro_Dudas/Lists/Formule%20su%20pregunta/Attachments/1378/Legislaci%C3%B3n%20vigente%20sobre%20discapacidad%20en%20CR.pdf. Consultado el 11 de mayo de 2015.

Anexo N-2 Decretos nacionales sobre discapacidad a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Nº decreto	Contenido
Decreto Ejecutivo: 3827 del 07/05/1974	Declara la segunda semana del mes de noviembre Semana Nacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad e insta a la institucionalidad pública a celebrar y conmemorar la fecha.
Decreto Ejecutivo: 16831 del 03/12/1985	Creación del Instituto de Rehabilitación y Formación Hellen Keller como dependencia del Ministerio de Educación Pública. El Instituto tendrá a su cargo los servicios de formación y rehabilitación de las personas ciegas adultas. Además, tendrá funciones de investigación, experimentación y capacitación de personal docente de las áreas pre-vocacional y vocacional de Educación Especial.
Decreto Ejecutivo: 19101 del 12/07/1989	Decreto ejecutivo 19101: Plan Nacional de Prevención de la Deficiencia y de la Discapacidad y de la Rehabilitación Integral (1990-2000). En los considerandos de este texto se hace referencia a los principios contenidos en el Convenio núm. 159 de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. Conciernen en particular a la formación, capacitación y perfeccionamiento en educación especial y a las políticas de rehabilitación profesional y de rehabilitación social, así como a las políticas de formación, capacitación y perfeccionamiento de personal, y a las de divulgación e información.
Decreto Ejecutivo: 26831 del 23/03/1998	Reglamento Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad. Establece normas y procedimientos de obligatoria observancia para todas las instituciones públicas, privadas y gobiernos locales, quienes serán responsables de garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos y deberes en igualdad de oportunidades. Las disposiciones que el mismo contiene se basan en los principios de equiparación de oportunidades, accesibilidad, participación y de no discriminación expresados en la Ley 7600.
Directriz: 27 del 30/01/2001	Pretende garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad y mejorar su calidad de vida. Conlleva una acción programática de cumplimiento e implementación total de al menos diez años, plazo 2000-2010 da continuidad al plan del decenio anterior.
Decreto Ejecutivo: 30391 del 30/04/2002	Institucionaliza la Unidad de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como una instancia formuladora de lineamientos políticos para la atención de personas con discapacidad. Su misión es formular lineamientos políticos para la atención de personas con discapacidad y coadyuvar a la consecución de la tarea de transversar el enfoque de equiparación de oportunidades, no discriminación en el empleo y accesibilidad a los servicios ministeriales, en todas las áreas del accionar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Decreto Ejecutivo: 31027 del 19/02/2003	Ubica la Unidad de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad dentro de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Decreto Ejecutivo: 32004 del 15/07/2004	Declara al año 2004 como el año Iberoamericano de la discapacidad, conforme a la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santa Cruz de la Sierra Bolivia, los días 14 y 15 de noviembre del 2003; los Mandatarios asumieron el compromiso de declarar al año 2004 como Año Iberoamericano de la Discapacidad.

Decreto Ejecutivo: 31948 del 14/09/2004	Reglamento a la Ley N° 8306 “Ley para Asegurar, en los Espectáculos Públicos, Espacios Exclusivos para personas con Discapacidad”. El objeto es regular las características y condiciones que deben poseer los espacios designados para personas con discapacidad en los espectáculos públicos.
Decreto Ejecutivo: 33122 del 25/10/2005	Manual de Normas para Establecimientos que Brindan Atención para Personas con Discapacidad en la Modalidad de Alternativas Residenciales. Este manual vela por que a los establecimientos que ofrecen residencias a personas adultas con discapacidad cumplan con las condiciones generales de seguridad e higiene y accesibilidad, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Salud, Ley de Creación del CNREE No 5347 y su reglamento, Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y su reglamento, y otras disposiciones vigentes.
Decreto Ejecutivo: 32831 del 25/10/2005	Manual de Normas para la Habilitación de Establecimientos que Brindan Atención en Centros para Personas con Discapacidad. Tiene como objetivo especificar las condiciones y requisitos que deben cumplir los Establecimientos que brindan atención en centros para personas con discapacidad, para garantizar que el servicio ofrecido cumpla con los requisitos de calidad, seguridad, equidad, igualdad y accesibilidad, para ser habilitados por el Ministerio de Salud. Su ámbito de aplicación es nacional y aplica para todos los establecimientos que brindan atención en centros para personas con discapacidad, ya sean públicos, privados, mixtos o administrados por organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.
Directriz: 014 del 20/11/2006	Crea “Comisión Técnica Interinstitucional para la Empleabilidad de las personas con Discapacidad”, adscrita a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo, para que ejecuten acciones que incidan en la empleabilidad de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones y oportunidades con representación del CNREE, MEP, IMAS, INA, Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad (FECODIS), Unión de Cámaras de Costa Rica, Federación Red pro Personas con Discapacidad (FEREPRODIS).
Decreto Ejecutivo: 34206 del 14/12/2007	Creación del Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva, como un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Educación Pública. Tiene como objetivo primordial satisfacer los requerimientos tanto de los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, como de los docentes y otros profesionales, padres de familia, investigadores y miembros de la comunidad, intrínsecamente vinculados con esta población; potencia la información, asesoría en ayudas técnicas, capacitación, investigación y otras acciones relacionadas, por medio de innovaciones que puedan repercutir en una mejor atención educativa para estos estudiantes.
Decreto Ejecutivo: 35479 del 13/07/2009	Reforma Reglamentaria Relativa a la Accesibilidad en Hospedaje Turístico (reforma al Reglamento de la Ley Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, Reglamento de las Empresas y Actividades Turísticas y al Reglamento de la Ley de Incentivos para Desarrollo Turístico. Modifica el artículo 153 del Decreto Ejecutivo Decreto No 26831, “Reglamento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad”, publicado en La Gaceta No 75 del 20 de abril de 1998, para que en defecto, el Instituto Costarricense de Turismo, como ente rector en materia de turismo, vele por que, en las instalaciones de las empresas turísticas de hospedaje, se cumpla con las especificaciones técnicas contenidas en el Capítulo IV del presente Reglamento, propias del “diseño arquitectónico sin barreras”, para que estos establecimientos sean accesibles a las personas con discapacidad.

Decreto Ejecutivo: 36042 del 10/05/2010	Oficialización Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los Programas Sociales Selectivos y de Salud. Esta propone las bases políticas, técnicas, metodológicas y presupuestarias para la puesta en operación de un servicio público que permita unificar y universalizar la acreditación de la discapacidad como medio al acceso a servicios, prestaciones y beneficios de las políticas y programas estatales.
Decreto Ejecutivo: 36357 del 22/11/2010	Crea el Registro Nacional de Estadística sobre Discapacidad (RED), como una dependencia técnica del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), con el objetivo de recopilar información útil sobre la población con discapacidad y los factores que influyen en su condición, a fin de formular y aplicar políticas, planes y acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.
Decreto Ejecutivo: 36462 del 02/02/2011	Reglamento a la Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público, Ley N° 8862. Tiene como objeto regular los mecanismos para la efectiva aplicación y seguimiento de la Ley No8862, a fin de alcanzar la más plena inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito laboral del sector público.
Decreto Ejecutivo: 36524 del 07/04/2011	Política Nacional en Discapacidad 2011-2021 (PONADIS), como el marco político de largo plazo que establece el Estado Costarricense, para lograr la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, que han de ser desarrollados por la institucionalidad pública en el período 2011-2021. La PONADIS parte de cuatro enfoques fundamentales: Derechos Humanos, Desarrollo Inclusivo con Base Comunitaria, Equidad de Género y Gerencia Social por Resultados y responde a la necesidad de lograr una sociedad inclusiva y respetuosa de los derechos para toda la población, en la cual las personas con discapacidad no encuentren barreras para su desarrollo en la sociedad.

Fuente: Construcción propia con base en “*Leyes y decretos vigentes sobre discapacidad en Costa Rica*”. Centro de Información de la Asamblea Legislativa. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Centro_Dudas/Lists/Formule%20su%20pregunta/Attachments/1378/Legislaci%C3%B3n%20vigente%20sobre%20discapacidad%20en%20CR.pdf. Consultado el 11 de mayo de 2015.

Anexo N-3 Resumen del contenido de la Ley 8661, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Número de artículo	Contenido
Artículo 1	Propósito de la Convención: promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.
Artículo 2	Definiciones: comunicación, lenguaje, discriminación, ajuste razonables, diseño universal.
Artículo 3	Principios: dignidad humana, no discriminación, participación, respecto a la diversidad, igualdad de oportunidades, accesibilidad, igualdad e identidad.
Artículo 4	Las obligaciones de los Estados Partes con respecto a los derechos de las personas con discapacidad.
Artículos contenidos en otros instrumentos internacionales 5-7, 10-18, 21-25, 27-28	Muchos de estos derechos ya habían sido afirmados en otras convenciones de las Naciones Unidas como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, pero con obligaciones específicas, garantizar que puedan ser plenamente realizados por las personas con discapacidad. Igualdad y no discriminación (5), Mujeres con discapacidad (6), Niños y niñas con discapacidad (7), Derecho a la vida (10), Situaciones de riesgo y emergencia humanitaria (11), Igual reconocimiento como persona ante la ley (12), Acceso a la justicia (13), Libertad y seguridad de la persona (14), Protección contra la tortura, tratos crueles e inhumanos (15), Protección contra la explotación, violencia y abuso (16), Protección de la integridad personal (17), Libertad de desplazamiento y nacionalidad (18), Libertad de expresión, opinión y acceso a la información (21), Respeto a la privacidad (22), Hogar y familia (23), Derecho a la educación (24), Salud (25), trabajo y empleo (27), nivel de vida adecuado y protección social (28)
Artículos especiales a la temática 8-9, 19-20, 26, 29-30	La aplicación de los derechos específicos establecidos en la convención que incluye toma de conciencia (8), accesibilidad (9), derecho a vivir independientemente y ser incluido en la comunidad (19), a la movilidad de las personas (20), habilitación y rehabilitación (26) y a la participación en la vida política y pública (29), y la vida cultural, la recreación y el deporte (30). Además, el acceso al espacio físico, las carreteras, edificios, y la información.
Artículo 31	Recopilación de datos estadísticos y de información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención

Artículo 32	Cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos de la presente Convención, y tomarán las medidas pertinentes y efectivas a este respecto entre los Estados y, cuando corresponda, en asociación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y la sociedad civil, en particular organizaciones de personas con discapacidad.
Artículos 33-39	Regulan la presentación y periodicidad del informe por parte del país y el seguimiento de la Convención, para ello se crea un Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en Naciones Unidas que consideran la evolución presentada en los informes país.
Artículos 40-48	Tienen que ver con los aspectos administrativos de la Convención, la ratificación, depositario, firma, entrada en vigor, reserva y enmiendas.
Artículos 49 y 50	Hacen referencia a la difusión del texto en formatos accesibles y además, garantiza que es auténtico a la versión en español.

Fuente: Construcción propia con base en el Ley 8661 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponibles en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Centro_Dudas/Lists/Formule%20su%20pregunta/Attachments/1378/Legislaci%C3%B3n%20vigente%20sobre%20discapacidad%20en%20CR.pdf. Consultado el 11 de mayo de 2015.

Anexo N-4 Resumen de datos demográficos sobre la población con discapacidad en Costa Rica, año 2011.

Total de habitantes	De 4 301 712 costarricenses (censados en el año 2011), 452 849 personas, o sea, un 10,53% de la población nacional, se compone de personas con discapacidad.
Género	De estas 203 731 personas con discapacidad en el país, un 51,8% son mujeres y un 48,2% hombres.
Edad	La mayoría de la población con discapacidad se encuentra en etapa adulta y adulta mayor, por lo que se evidencia el envejecimiento de la población; las cifras aumentan a partir de los 40 años de edad.
Tipo de discapacidad	La población con discapacidad en mayor número posee discapacidades relativas a la visión, a saber, el 44%. El resto corresponde a limitaciones para caminar y subir gradas, para oír, para utilizar brazos y manos, de tipo intelectual, para hablar y de tipo mental, en ese orden.
Cantidad de discapacidades	La mayoría de la población presenta un tipo de limitación, un 78,1%, y el resto se distribuye entre quienes presentan dos, tres, cuatro y hasta siete limitaciones.
Estado civil	La mayor parte de personas están casadas, un 36,86%, y solteras, un 26,32%; son los estados civiles con mayor reiteración.
Residencia: provincia	Asimismo, en cuanto a la residencia, la mayoría de personas habitan en la provincia de San José, equivalente al 34,40%, Alajuela con un 18,51%, Puntarenas con un 10,22%, seguido de Cartago, Limón, Heredia y Guanacaste.
Residencia: región socio-económica	En cuanto a las regiones socio-económicas el análisis es distinto: la Región Central concentra el 61,14% de la población (agrupa las conurbaciones del GAM y poco más), seguido por Huetar Atlántica, 9,55%; Brunca, 8,48%; Chorotega, 7,87%; Huetar Norte, 7,27%; y Pacífico Central, 5,69%.
Residencia: rural y urbano	En el país existe un mayor promedio de personas con discapacidad que viven en zonas urbanas, 71,74%, de las que viven en zonas rurales, el cual corresponde a un 28,16%.

Fuente: Construcción propia con base en el X Censo Nacional de Población y VI Vivienda, año 2011, Costa Rica y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica. (2013). *“Población con discapacidad: principales indicadores demográficos y socioeconómicos X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2011”*. 1 ed. Heredia, Costa Rica: CNREE.

Anexo N-5 Resumen de datos socio-económicos sobre la población con discapacidad en Costa Rica, año 2011.

Empleo	5635 personas desempleadas, equivalente al 3,74% de la población total en fuerza de trabajo. Mientras, 266 238 personas (64%) están fuera de la fuerza de trabajo en su mayoría dedicada a labores del hogar sin remuneración; 102 244 (38%) con predominancia mujeres en un 95%.
Seguro social	46 170 personas sin seguro social, equivalente al 10,2% de la población total, dato mayor al desempleo en fuerza de trabajo 3,74%, lo que hace presumir que la mayoría sin seguro social pertenecen a la población censada fuera de la fuerza de trabajo y, en su mayoría, dedicados a la labores del hogar (mujeres), es decir, sin remuneración salarial que le permita cubrir gastos de seguro y otros.
Educación	8,4% de la población total no sabe leer ni escribir; eso suma 36 544 personas, mientras 42 818, indican no contar con grado de instrucción alguno, equivalente al 9,6%. Además, 118 820 personas manifiestan tener primaria incompleta, lo que representa el 26,5% de la población total, entre ambos suman 36,1%. También, existen 4 583 niños y adolescentes entre 5 a 17 años, el 12,54%, que no asiste a ningún centro de educación al momento del censo.
Vivienda	3 994 personas viven en “tugurios y cuarterías”, equivalente al 0,88%, y 6 675, que representa 1,47%, en condición de tenencia precaria (ocupación ilegal). Las personas con discapacidad en viviendas sin titulación suman 96 273 para un 21,26 % de la población total y 12% de las personas residen en viviendas en mal estado. Por último, hay un rubro de 186 personas que indican no tener vivienda.
Tecnologías de la Información y el Conocimiento	El 50,4% indica usar “celular”, el 25,85%, “computadora” y el 23,75%, Internet. El 96,63%, 97,12% y 82,87% de personas sin instrucción alguna manifiestan no utilizar “computadora” ni Internet ni “celular”, en ese orden.

Fuente: Construcción propia con base en el X Censo Nacional de Población y VI Vivienda, año 2011, Costa Rica y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica. (2013). *“Población con discapacidad: principales indicadores demográficos y socioeconómicos X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2011”*. 1 ed. Heredia, Costa Rica: CNREE.

Anexo N-6 Personas en condición de pobreza, año 2014.

ENAH0 2014	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza no extrema
Sin discapacidad	22,4	6,7	15,7
Con discapacidad	33,25	9,67	23,58

Fuente: Construcción propia con base en el Instituto Estadísticas y Censos (INEC). ENAH0 2014. Cruce de variable A8A. Tipo de discapacidad 1 y H. nivel de pobreza. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/bincri/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=ENAH02014>. Consultado el 25 junio de 2015.

LA CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA DE LA SEGURIDAD EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE FLAGRANCIA EN COSTA RICA

THE SIMBOLIC CONSTRUCTION OF SECURITY DURING THE CREATION PROCESS OF THE “TRIBUNALES DE FLAGRANCIA” IN COSTA RICA

Vanessa Beltrán Conejo
beltran86@gmail.com

Recibido 20/02/2016 – Aceptado 12/08/2016

Costarricense, licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y artista escénica graduada del Conservatorio El Barco del Taller Nacional de Danza. Actualmente trabaja en el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) en el ámbito de la comunicación y divulgación así como en investigación para el proyecto “*Percepciones ciudadanas de la reforma fiscal en Costa Rica*” financiado por la Unión Europea. Es docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR y actualmente coordina el Trabajo Comunal Universitario de apoyo asociaciones que trabajen el tema de derechos reproductivos y diversidad. Ha realizado consultorías para las fundaciones Paniamor (2014) y Acción Joven (2015) en el tema de participación política, juventudes y exclusión estudiantil.

RESUMEN

Este artículo reconstruye el proceso político que da origen a los Tribunales de Flagrancia en Costa Rica (2008-2009) desde el estudio de los discursos reproducidos en torno al delito y el castigo. Desde un enfoque cualitativo se utilizó el método de análisis crítico del discurso (ACD) para profundizar sobre las dinámicas de poder simbólico que emergieron en los espacios institucionales desde donde se discutió el proyecto de ley, a saber: una comisión especializada creada desde el Poder Ejecutivo, la Corte Plena del Poder Judicial y la comisión especial de seguridad constituida en la Asamblea Legislativa para el estudio específico de esta propuesta.

La reconstrucción de este proceso develó un discurso dominante en torno a la seguridad que recurre al ejercicio del poder punitivo del Estado desde el control y el castigo, a partir de la utilización del miedo y la alarma social como principales núcleos argumentativos. Se evidencia también la manera en la que los discursos tienen inciden directamente en el contexto toda vez que son permeados por las condiciones políticas, económicas y sociales en un momento particular.

Palabras clave: discurso, criminalidad, poder punitivo, Costa Rica, seguridad.

ABSTRACT

This article rebuilds the political process that gives rise to the Courts of Flagrancy in Costa Rica (2008-2009). This research is based on the discourses reproduced around crime and punishment throughout this process from a qualitative approach. The method of critical discourse analysis is used to deepen the dynamics of symbolic power that emerged in the three institutional spaces where the project was discussed: a specialized committee created from the Executive, Full Court of the Judiciary and the security commission established in the Congress for the specific study of this proposal. This process revealed a dominant discourse on security based on the exercise of punitive power, control and punishment and the reproduction of fear and social alarm as a main discursive nuclei.

Key words: discourse, punitive power, criminality Costa Rica, security.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), la lucha contra la inseguridad ciudadana y el aumento de la criminalidad desencadenó una serie de acciones consensuadas entre los Poderes de la República que legitimaron el endurecimiento de penas de prisión y la aprobación de reformas al Código Penal como mecanismo para contener la profundización de esta problemática. Una de estas acciones resultó ser la creación de los tribunales de flagrancia (TF) en el año 2009, materializados en la ley 8720 *Ley de protección a las víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal*. Este artículo aborda el proceso de creación de los TF en Costa Rica (2009) a partir del análisis de los principales núcleos discursivos que emergieron de su discusión en la comisión especializada creada por el Poder Ejecutivo, la Corte Plena del Poder Judicial y la Comisión Especial de Seguridad de la Asamblea Legislativa.¹

1 Este artículo es el resultado del Trabajo Final de Graduación: Beltrán, V. (2015). *El proceso de creación de los tribunales de flagrancia en Costa Rica: una disputa simbólica por el poder desde el discurso de los actores (2006-2009)* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San Pedro, Costa Rica.

El proceso estudiado visibilizó la predominancia de un discurso que liga la aplicación de la justicia con la ejecución de mecanismos de control y castigo expeditos justificados desde la necesidad de combatir en el corto plazo el aumento de la criminalidad. Desde el método de análisis crítico del discurso (ACD) se describe la manera en que las construcciones simbólicas en torno a la seguridad ciudadana incidieron en el resultado final de esta propuesta.

A partir de la noción de discurso como práctica social es relevante hacerse la siguiente pregunta: ¿Qué efectos sociales y políticos tiene la penetración de esta corriente ideológica de seguridad en el accionar judicial? Informes de organizaciones internacionales e instancias gubernamentales señalan que la puesta en marcha de los TF ha tenido una incidencia directa en el aumento de la sobrepoblación carcelaria. Actualmente, esta problemática se ha constituido como una amenaza al Estado Social de Derecho y a la garantía de los principios fundamentales de las personas privadas de libertad. Frente a este panorama es que surge la motivación para estudiar la manera en que desde los discursos se institucionalizan prácticas que inciden directamente en las dinámicas sociales.

El estudio abordó los siguientes cuestionamientos como motores centrales para el análisis de este proceso político: ¿De qué manera inciden los discursos de los actores en la materialización de una política pública particular?, ¿Cuáles fueron los principales argumentos que reprodujeron los actores en el mercado de discusión?, ¿Cómo incidió el contexto político, económico y social en la aprobación del proyecto de ley?

Para desarrollar este artículo se hizo uso de técnicas cualitativas de investigación desde un enfoque multidisciplinario que combinó elementos del Derecho, la Ciencia Política y la Sociología. Se parte de que las dinámicas discursivas desarrolladas en este proceso deben analizarse no solo a partir de lo que se dijo, sino también desde quién lo dijo y las relaciones simbólicas creadas entre los actores. Para esto se hace uso de los aportes teóricos de Norman Fairclough, Reiner Keller y Pierre Bourdieu, así como del enfoque crítico de la criminalidad utilizado por Eugenio Zaffaroni e Iñaki Rivera.

LA CONSTRUCCIÓN DEL PODER PUNITIVO EN EL ESPACIO SIMBÓLICO: DISCURSOS, DELITO Y SEGURIDAD CIUDADANA

El espacio de debate de política representa un lugar simbólico desde donde se gestan múltiples relaciones de dominación transmitidas a través del discurso. Las dinámicas de ejercicio del poder a lo interno de las instituciones del Estado corresponden a luchas por el posicionamiento de saberes que se reproducen de manera dominante y que disciplinan el funcionamiento de los cuerpos que componen la sociedad. De ahí que el estudio de los discursos en el ámbito de la

seguridad ciudadana permite identificar algunas de las muchas manifestaciones de control que emergen desde la institucionalidad estatal.

La normalización de comportamientos, la vigilancia y el castigo constituyen manifestaciones del poder punitivo. Este corresponde por excelencia al mecanismo mediante el cual el “*Estado domina y neutraliza la acción criminal como un comportamiento anormal*” (Foucault, 1976, p. 51). ¿De qué manera se relaciona el poder del Estado con el discurso de la política criminal y por ende, con el abordaje que se le da al fenómeno de la criminalidad? Foucault señala que para desplegar los dispositivos de dominación, las instituciones construyen una especie de *saber* que justifica la relación de jerarquía entre el Estado y la sociedad.

A partir de los estudios del discurso como herramienta para analizar este tema, Reiner Keller valora la posibilidad de analizar procesos, prácticas y políticas sociales del conocimiento a través de la acción discursiva (Keller, 2010). Esta valoración es importante pues, el abordaje que se le ha dado al fenómeno de la criminalidad desde el discurso del Estado responde a una construcción social que trasciende la realidad local y se origina justamente desde un contexto transnacional desde donde se plasma una noción dominante de seguridad.

Dado que el discurso se ve también relacionado con una estructura social que dirige su forma y su contenido, Keller, Fairclough y Bourdieu establecen la necesidad de no analizarlo como una acción aislada sino más bien como parte de una interacción social que establece relaciones entre el campo de poder, el mercado de intercambios lingüísticos y simultáneamente, las condiciones políticas, sociales y culturales históricas que influyen en un momento determinado.² Para el caso particular de este estudio, el aporte de los campos, el mercado, y el rol que juegan los agentes (conceptos desarrollados por Bourdieu) enriquecieron las herramientas metodológicas que se utilizaron para analizar no solo lo que se dijo en el proceso de formulación de política, sino también las estrategias discursivas que fueron utilizadas para incidir políticamente con los respectivos discursos. Este tipo de análisis supone el cuestionamiento del origen y principio de la acción de producción o reproducción de los textos incorporando las condiciones políticas, económicas, y sociales al estudio.

Una vez revisados estos supuestos teóricos en torno al ejercicio del poder simbólico es importante profundizar en la noción del delito y el crimen que se traduce en el proceso de construcción de los tribunales de flagrancia, de interés particular para este trabajo. Para comprender esta articulación entre Estado-discurso y po-

2 Ver también: Keller (2010), Fairclough (2008), Bourdieu (1999).

der para el proceso analizado es pertinente identificar las corrientes discursivas presentes en torno a la noción de seguridad ciudadana. Por un lado, las políticas criminales ligadas a la implementación de procesos de justicia pronta, con un amplio dispositivo represivo tienen como sustento teórico la construcción de un “‘Estado preventivo’, que preconiza un modo de actuar proactivamente frente a los riesgos y no como en un Estado de derecho, que es delimitado reactivamente de acuerdo a determinados principios y garantías.” (Crespo, 2006, p. 88). Esta construcción pretende controlar el comportamiento social desde la visión de la seguridad ciudadana que se antepone a la garantía de los derechos fundamentales de aquellos que cometen algún delito. Esta noción construye el delito como un acto que se sale de la normalidad y atenta contra el orden social. La vigilancia y el castigo son por tanto, la manera en la que desde el Estado se puede contener esta amenaza contra la cohesión de los cuerpos que componen la sociedad.

Esta visión teórica respaldó las decisiones institucionales que se dieron en varios Estados en temas de seguridad y criminalidad a partir de las transformaciones estructurales gestadas desde la coyuntura económica de los años 80 y caracterizó algunas decisiones tomadas en Costa Rica durante los años 90, como es el caso del aumento de la pena máxima de 25 a 50 años en 1994, el endurecimiento del Código Penal y el aumento de penas para los delitos contra la vida, contra la propiedad y los delitos sexuales (1994). Dentro de este discurso, se pasa de proteger al Estado para proteger al “ciudadano” de las amenazas contra el orden público, aplicando mecanismos de acción que Binder clasifica como “populistas penales,” enfocados en el fortalecimiento del aparato penal y policial. Su desarrollo se encuentra asociado a la corriente del eficientismo penal como una manera efectiva de neutralizar el crecimiento de la delincuencia. Se busca atacar el sentimiento de impunidad, más allá de las diversas causas estructurales que generan el aumento del delito y de la criminalidad.

Un segundo discurso de seguridad ciudadana presenta una perspectiva más compleja, ligada al concepto de seguridad humana, desarrollada por organismos internacionales como las Naciones Unidas. Esta visión contempla que la seguridad no solo se caracteriza por el componente de “prevención y represión de la criminalidad,” sino que también se ve asociada a factores económicos, alimentarios, políticos y de salud personal, comunitaria y nacional (Chinchilla, et.al 2000). En este sentido, si bien permanece el control del Estado a través del ejercicio del poder punitivo sobre la sociedad, este poder se ve delimitado por una serie de componentes que debe asegurar el Estado: entre ellos, una serie de condiciones socio económicas que generen una sensación de seguridad en la población.

Aun y cuando ninguna de estas nociones de seguridad representa una ruptura epistemológica respecto de la manera en la que el Estado normaliza comportamiento y castiga el delito, lo cierto es que en la segunda corriente se evidencia

un componente central de respeto y garantía de los derechos humanos. En esta dirección es relevante analizar la manera en la que interactuaron los dos discursos sobre seguridad en el proceso político escogido desde los supuestos teóricos planteados hasta este momento.

METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS MAPAS DISCURSIVOS

Como se mencionó al inicio de este artículo, el proceso de creación de los TF obedeció a un consenso institucional generado desde los tres poderes de la República: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en una coyuntura caracterizada por un clamor popular que demandaba la aplicación de una justicia pronta y cumplida.

¿De qué manera se analizó la incidencia de los discursos en la materialización de esta política de seguridad? Partiendo del enfoque teórico anteriormente mencionado se desarrollaron 3 etapas de investigación enfocadas en: la reconstrucción de las condiciones políticas, sociales y económicas que permearon los mercados discursivos, la revisión de los textos seleccionados a la luz de categorías de análisis construidas desde la combinación de elementos teóricos-empíricos y el diseño de mapas discursivos desde la clasificación de los textos en corrientes discursivas ligadas al tema de seguridad ciudadana.

Esta etapa que da inicio al análisis de discurso se encuentra sustentada en los aportes metodológicos de Keller, Fairclough y Bourdieu en la medida en que resaltan la importancia de comprender no solo el qué se dice, sino quién lo dice y con cuáles recursos cuenta. Posteriormente se realizó el análisis de los textos orales y escritos previamente recopilados. En este sentido, se consideraron los textos emitidos durante las sesiones en las que se discutió el proyecto: en una primera etapa desde el Poder Judicial y Ejecutivo y en una segunda etapa desde la discusión en comisión de la Asamblea Legislativa.

Las intervenciones de los actores se revisaron en función de las dimensiones de análisis planteadas en el siguiente apartado. Tomando en cuenta lo anterior, este trabajo se enfocó en el estudio de los discursos desde un enfoque global, de manera que a través de la construcción de dimensiones y categorías de análisis fue posible extraer las percepciones de los actores involucrados en el proceso de creación de los TF en cuanto al fenómeno del delito y la criminalidad y la manera en la que este debe ser castigado.

TABLA 1. SISTEMATIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS Y ATRIBUTO DE ANÁLISIS

Categoría	Atributos
Construcción del problema público de la criminalidad (categoría A)	Concepción de la inseguridad ciudadana
	Percepción del funcionamiento de la aplicación de la justicia dentro del sistema penal
	Concepción del delito y el delincuente
Respuestas del Estado frente al aumento de la criminalidad (categoría B)	Ejercicio del poder punitivo del Estado
	Concepción del castigo
	Plazos de respuesta estatal
Derechos que deben ser protegidos por el Estado (categoría C)	Concepción del Estado de Derecho
	Concepción de la figura de la “víctima”
	Derechos que deben ser protegidos en el proceso penal

Fuente: Tomado de Beltrán, Vanessa (2015).

El análisis a partir de estas categorías no solo evidenció las posiciones discursivas de los actores con respecto a su concepción de la seguridad ciudadana sino que también reflejó cuáles actores fueron protagonistas de las discusiones dentro de cada evento discursivo analizado.

JUSTICIA PRONTA Y CUMPLIDA: ANTECEDENTES DEL PROCESO DE DISCUSIÓN

Tal y como se mencionó en el primer acápite de este artículo, las construcciones discursivas obedecen a prácticas sociales que son permeadas por las condiciones históricas y que a su vez, tienen la capacidad de permear el contexto. Esta sección pretende sintetizar algunos elementos relevantes que develan la manera en la que la construcción simbólica de la seguridad en Costa Rica ha estado permeada por ciertas condiciones económicas y políticas que dirigen su orientación discursiva. De esta forma, los núcleos argumentativos reproducidos por los actores involucrados en el proceso de creación de los TF podrán entenderse como manifestaciones de un proceso histórico y no como acciones políticas aisladas.

Diversas investigaciones en el campo de las ciencias sociales determinan que el diseño político del problema de la seguridad en el país obedece a un modelo de desarrollo que se gesta desde finales del siglo XX. Las decisiones del Estado tomadas a raíz del proceso de crisis económica durante los años setentas y ochentas agudizaron las condiciones que por su naturaleza fomentan procesos de exclusión social. Tal y como lo plantea Calderón (2012) y Carranza (En: Rodríguez, 2008), estas condiciones fomentan una tendencia de crecimiento del delito

que facilita el posicionamiento discursivo del control y el castigo como mecanismos estatales para contener el aumento de la criminalidad.

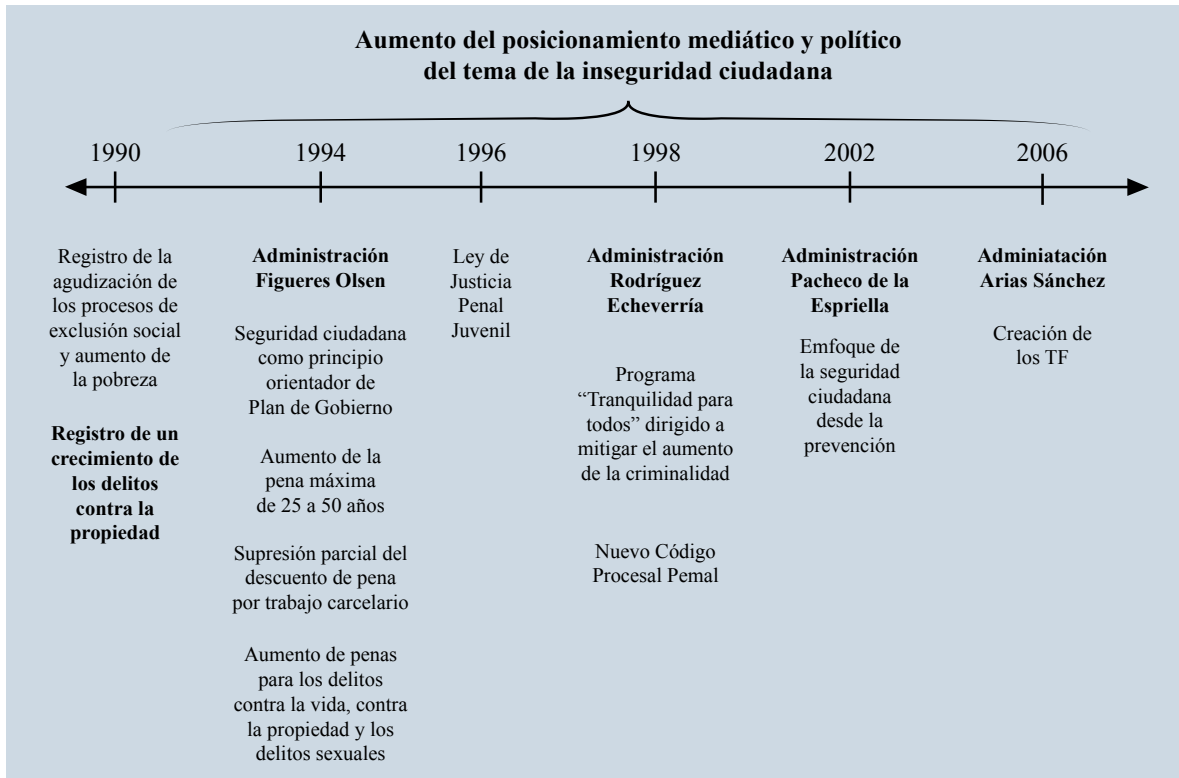
Aunado a lo anterior, es importante recalcar que a lo largo de las administraciones que cubrieron la década de los años 90 y el inicio del Siglo XXI no solo se presentó un aumento de los delitos contra la propiedad sino también un crecimiento de la inseguridad ciudadana plasmada en el temor y la alarma social. Esto resulta de especial interés pues para el proceso de creación de los TF este factor resultó clave para comprender la manera en la que se consolidó el discurso dominante.

Huhn (2012) realizó una reconstrucción precisa de la manera en la que el discurso de la inseguridad ciudadana permeó la opinión pública desde la década de los años noventa. De esta manera se resalta el componente subjetivo del concepto de inseguridad ciudadana plasmado desde la percepción. Tal y como lo señala Huhn, Vergara y Sáenz, uno de los pilares fundamentales de este discurso se encuentra fundamentado en el miedo como núcleo argumentativo: *“el riesgo y la perturbación ante el peligro se asientan como un conocimiento válido en el proceso cognitivo y se comparte socialmente”* (Vergara, 2008, p. 100). Para el año 2006 La Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana reflejó que en el caso particular de la televisión, el 78,3% de las personas que veían la sección de delitos en el noticiero percibían que el país es poco o nada seguro, mientras que solo el 21,7% señaló lo contrario (Fonseca y Sandoval, 2006, p. 19). Para el caso que interesa a esta investigación, este factor resultó determinante en torno a la manera en la que se construyó el problema público de la seguridad.

¿De qué manera repercute lo anterior en la construcción de la inseguridad como un problema público y a las acciones consecuentes del Estado para intervenirlo? Fundamentalmente, *“la sensación de amenaza generalizada de violencia y despojo, y la percepción de la inminencia de la anarquía social, frecuentemente alimentan una fuerte atracción hacia mecanismos autoritarios para el restablecimiento del orden social”* (PNUD, 2006, p. 45). Evidentemente, el aumento de la percepción de inseguridad, aunado a las tasas de victimización y aumento del delito generaron una reacción por parte del Estado que desencadenó la discusión institucional que dio origen a los tribunales de flagrancia como una medida para asegurar la aplicación de una justicia pronta y cumplida.

A manera de síntesis, la **Figura 1** resume las principales políticas de seguridad desarrolladas en el periodo 1990-2006 y que denotan el posicionamiento de un discurso mayoritario ligado al control y el fortalecimiento de mecanismos de vigilancia y castigo. En este contexto es que se aborda el debate de creación de los TF en el 2006, como una de las principales consignas del Presidente Arias por mitigar el aumento de la inseguridad.

FIGURA 1. PRINCIPALES ASPECTOS QUE INCIDIERON EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL (1990-2006)



Fuente: Tomado de Beltrán, Vanessa (2015).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo estableció que para el inicio de la Administración Arias Sánchez el panorama en términos de seguridad ciudadana se caracterizaba por lo siguiente: un deterioro de la seguridad que venía desde 1990, un crecimiento en la tasa de delitos contra la propiedad del 2004 al 2009, y un crecimiento de delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos para el año 2006 (PNUD, 2014). Estas condiciones fortalecieron el posicionamiento de un discurso mediático basado en la defensa de la paz y la democracia como principales núcleos argumentativos. Huhn (2012) afirma que la construcción simbólica de la sociedad costarricense como una democracia consolidada y *pais de paz* facilitó la penetración de un discurso de seguridad ligado al eficientismo penal como una medida de contención del aumento de la criminalidad. De esta manera se generó un consenso institucional en la lucha contra la amenaza del delincuente y el crecimiento del delito.

Seguidamente se presentan los hallazgos principales de la investigación que conduce a la redacción de este artículo y que revelan las relaciones discursivas generadas dentro del consenso institucional anteriormente mencionado.

INSEGURIDAD CIUDADANA, DELITO E IMPUNIDAD: DESEQUILIBRIOS EN EL ESTADO DE DERECHO DESDE LA VOZ DE LOS PODERES DE LA REPÚBLICA

Tal y como se señaló anteriormente el estudio de los discursos para este proceso se realizó desde el análisis de documentos y entrevistas en 3 espacios particulares: el proyecto de ley inicial presentado por el Poder Ejecutivo, la discusión realizada a lo interno de la Corte Plena del Poder Judicial (sintetizada en el estudio de 75 actas para el periodo 2008-2009) y el debate desarrollado en la Asamblea Legislativa desde el estudio en comisión y su aprobación en Plenario Legislativo (3161 folios correspondientes al expediente No. 16917). A partir de los aportes teóricos de Fairclough, Keller y Bourdieu el diseño de los mapas discursivos para cada instancia analizada estuvo complementado por una revisión documental de periódicos, editoriales televisivos, informes oficiales, y artículos académicos sobre la construcción de la inseguridad ciudadana desde los medios de comunicación. Esto se realizó con el fin de identificar la manera en la que los discursos permean y son permeados por el contexto político, económico y social que los enmarca.

La ruta política que sigue esta iniciativa comienza en el seno del Poder Ejecutivo. El proyecto de ley presentado en el 2006, titulado *Ley de fortalecimiento de la seguridad ciudadana* se desarrolla desde una comisión de alto nivel designada para su formulación. Este grupo denotó una disposición favorable entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo por avanzar en el tema de seguridad pues estaba constituido por el Magistrado José Manuel Arroyo al lado de la entonces Ministra de Justicia Laura Chinchilla, el Ministro de la Presidencia Rodrigo Arias, el entonces Ministro de Seguridad Fernando Berrocal, el Fiscal General de la República Francisco Dall'Anese y el Director del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) Jorge Rojas.

Resultó evidente la estrecha relación de ambos poderes por generar una política consensuada que aglutinara a actores expertos, con un amplio capital simbólico en el tema de la seguridad y que pudiese garantizar un proyecto legítimo para mitigar el aumento de la criminalidad y la sensación de inseguridad en la población. Por tanto, al analizar el proyecto fue fundamental visibilizar el trasfondo político de una iniciativa que logró agrupar a estos actores en una misma corriente discursiva sobre el modelo de seguridad por el que caminaría la administración Arias Sánchez.

Esta primera etapa fue abordada desde el estudio de la propuesta de la comisión, complementada con una serie de entrevistas a dos de sus principales propulsores: Laura Chinchilla y Fernando Berrocal. A partir del análisis de contenido efectuado sobre el texto del proyecto se evidencian los siguientes núcleos argumentativos: una constante referencia al aumento de las tasas de victimización y al cla-

mor popular de inseguridad y una repetida mención del aumento de las tasas de delitos contra la propiedad. De esta forma se fue construyendo una propuesta que giró en torno a la percepción del delincuente como enemigo y la víctima como una figura que debía ser protegida por el Estado durante el proceso judicial. Aun y cuando el entorno económico y social es mencionado en el contenido de este proyecto, las causas estructurales que acentúan la problemática de inseguridad no son abordadas como ejes principales. Esta percepción sobre un problema limitado en el aumento de la delincuencia sin un abordaje profundo de las causas dio pie a un proyecto político enfocado en el castigo y la eficiencia penal como soluciones medulares.

Durante una entrevista realizada en el marco de esta investigación, Fernando Berrocal se refirió a la manera en la que la percepción de inseguridad ciudadana detonó el desarrollo de la propuesta:

“...mortificaba a la gente que la policía tomaba a uno de estos delincuentes menores, lo detenía y al día siguiente lo encontraban de nuevo en el mismo lugar. Lo soltaban porque el monto no lo categorizaban como delito. Era una falta menor, esto generaba una gran sensación de inseguridad...” (Berrocal, 2015).

Laura Chinchilla, una de las principales gestoras de esta propuesta, reafirmó su posición durante otra entrevista y planteó que el proyecto se justificaba en un entorno en el cual “*la inseguridad ciudadana era la principal demanda social frente al gobierno*” (Chinchilla, 2015). Esto sumado a un clamor por eficiencia en el funcionamiento judicial facilitó el trabajo conjunto por un proyecto de ley que ingresaría posteriormente al debate en Corte Plena y a la discusión en corriente legislativa.

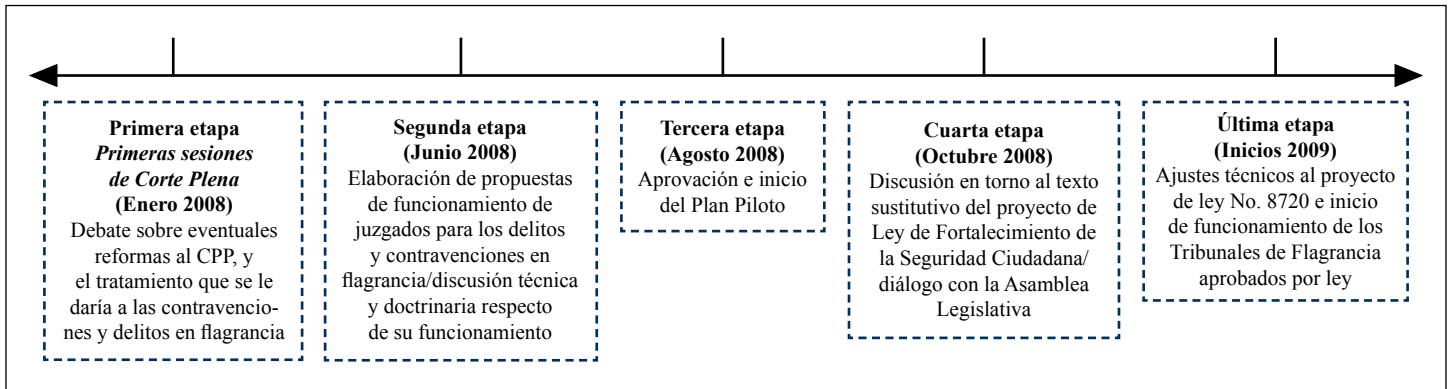
La amplia trayectoria de todos los actores involucrados en la formulación del proyecto *Ley de fortalecimiento integral de la seguridad ciudadana*, sumado a una importante legitimidad en el ámbito de la administración y aplicación de la justicia permitieron que el documento se construyera en consenso sin ningún veto político o ideológico relevante. Prueba de lo anterior es que dentro del grupo de formuladores se encontraba el Magistrado José Manuel Arroyo, quien con un amplio capital simbólico dado por su trabajo a favor de la garantía y respeto de los Derechos Humanos, fortaleció la legitimidad en aquel equipo de trabajo.

En una segunda etapa, el proyecto ingresó al Poder Judicial para su debate en Corte Plena en el año 2008, poco antes de ingresar a la corriente legislativa. Sumado a las demandas sociales ya señaladas, la presión por generar medidas legales que atacaran el crecimiento del delito generó que la propuesta del Poder Ejecutivo

fuese recibida en Corte Plena como proyecto prioritario. El consenso discursivo ya mencionado facilitó un ambiente favorable para el proyecto en esta instancia.

Aun y cuando el debate entre los Magistrados se posicionó a favor de la creación de los TF, sí se presentaron momentos de disenso, principalmente entre los Magistrados Arroyo y Chinchilla. Cabe resaltar que aunque Arroyo fue uno de los principales propulsores del proyecto, el desarrollo del debate en Corte Plena muestra la manera en la que se distancia de algunos de los argumentos del Magistrado Chinchilla (quien también apoyó la aprobación del proyecto pero con una orientación punitiva más visible, ligada a la necesidad de castigar los delitos menores con mayor dureza y proteger a las víctimas del proceso penal). En la siguiente línea del tiempo se señala la ruta del proyecto en este ámbito de discusión.

FIGURA 2. LÍNEA DE TIEMPO DE LAS ETAPAS DEL PROYECTO EN EL PODER JUDICIAL



Fuente: Tomado de Beltrán, Vanessa (2015).

El análisis de las actas correspondientes a este periodo de debate se dio a la luz de los siguientes temas: revisión del Código Procesal Penal, la discusión en torno al procedimiento de flagrancia y particularmente el análisis del proyecto *Ley de fortalecimiento integral de la seguridad ciudadana* que se transformó en el proyecto *Ley de protección a las víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal*. Como muestra la **Figura 3**, el análisis de este espacio de discusión dio como resultado un discurso dominante ligado a la concepción de seguridad ciudadana percibida como seguridad nacional, para la cual el delincuente es la principal amenaza.

Este enfoque, defendido por los Magistrados Chinchilla, Villanueva, Varela y Solís, fue legitimado desde la opinión pública pues representó una posición discursiva congruente con la demanda de eficiencia penal y justicia cumplida. Los resultados denotan una visibilización del abogado Juan Diego Castro como un actor con un capital simbólico notable, aliado del proyecto de creación de estos

tribunales. La consolidación de este enfoque discursivo (cuyos núcleos argumentativos se señalan en la figura) se explica por su capacidad de ofrecer soluciones institucionales viables que respondían a la construcción que desde el Estado se hizo sobre la seguridad ciudadana.

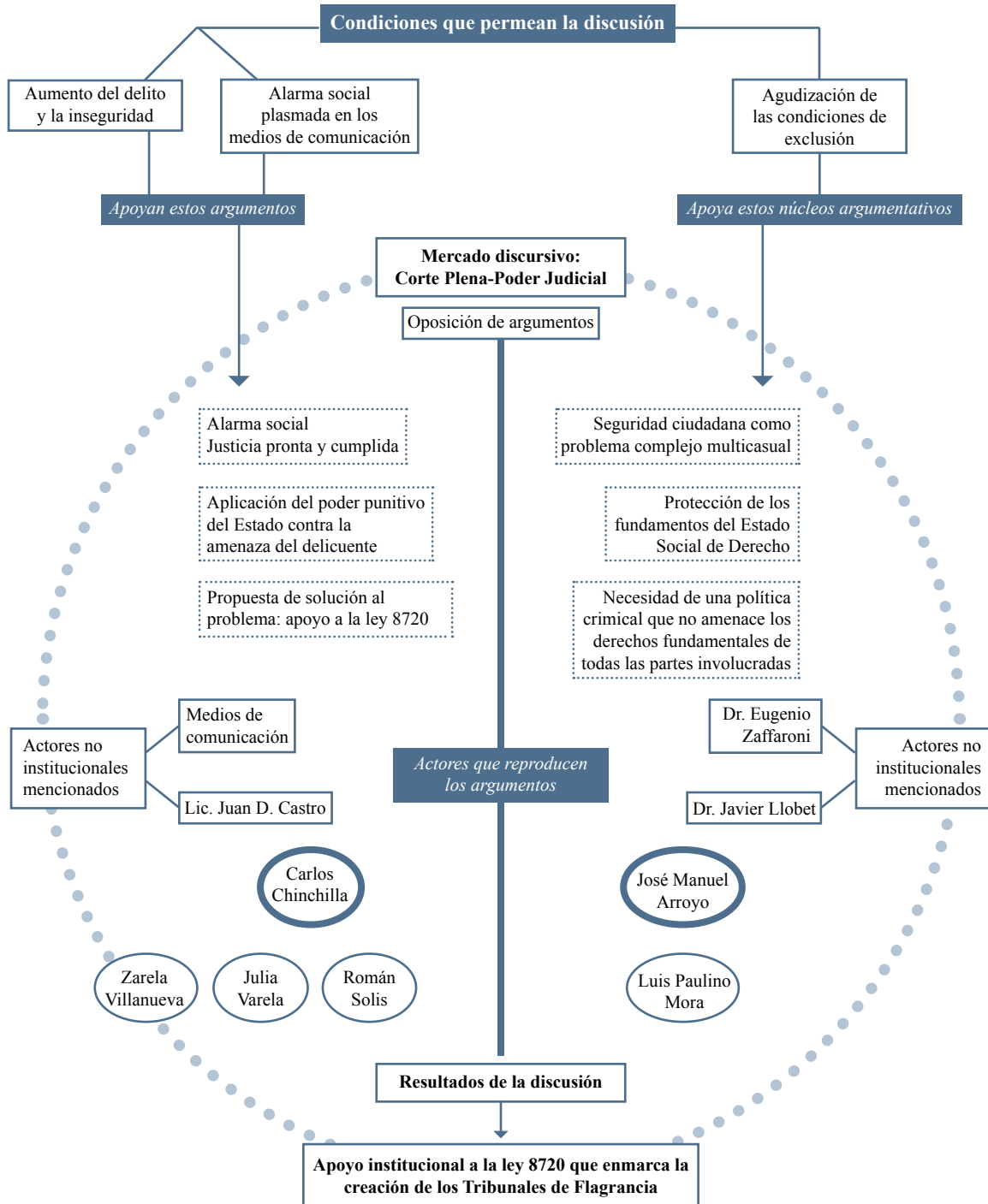
Ahora bien, es necesario detenerse ante el comportamiento discursivo de los Magistrados Arroyo y Mora, sobre todo porque el primero fue uno de los miembros de la comisión de alto nivel que formuló este proyecto. ¿En qué consistió el disenso discursivo de estos Magistrados? Si bien el consenso sobre la necesidad de aprobar medidas legales y políticas orientadas a solventar la demanda por mayor eficiencia penal continuó a lo interno del Poder Judicial, el debate sobre el modelo de seguridad que esta política podría develar generó diferencias en los argumentos defendidos por estos actores. En este sentido, las actas denotaron una constante apelación de ambos a un enfoque respetuoso del debido proceso de los imputados, así como a las garantías fundamentales de un Estado de Derecho:

“Si nosotros recogemos solo el miedo, la alarma social, si además recogemos prejuicios y descalificaciones (...) y nos quedamos con ese nivel de descalificación, le estamos haciendo un daño grave a la democracia y le estamos haciendo un daño grave a las instituciones (...) Hay mucho en juego para que la discusión sea esa.” (Arroyo en: Actas de la Corte Plena del Poder Judicial, 2008, p. 166)

Los argumentos en torno al respeto a los derechos humanos de los imputados y la garantía de los principios constitucionales estuvieron presentes en todo el proceso, sin embargo, al no presentar una propuesta concreta que pudiese atender al problema de seguridad que vivía el país no obtuvo el apoyo mayoritario como para modificar el fondo de la propuesta.

Tal y como se muestra en la **Figura 3**, el apoyo institucional de la Corte Plena a este proyecto significó el posicionamiento de un discurso que se constituyó desde la estrategia discursiva de apelación a la urgencia, el miedo y la alarma social. Se evidencia una tendencia institucional de apoyo de propuestas políticas con resultados visibles en el corto plazo capaces de atender el clamor popular contra la impunidad, y visibilizar mayores herramientas estatales para el control y castigo de la delincuencia. En este diagrama se denota que el debate en torno a las causas estructurales del problema de la criminalidad fue débil, y que no se profundizó en los eventuales efectos de una propuesta de seguridad enfocada principalmente en el castigo y el ejercicio del poder punitivo del Estado.

FIGURA 3. RESULTADO DEL MERCADO DISCURSIVO: CORTE PLENA DEL PODER JUDICIAL



Fuente: Tomado de Beltrán, Vanessa (2015).

Esta tendencia en el discurso dominante que apoyó la propuesta del Poder Ejecutivo se reprodujo en el último mercado discursivo analizado: el debate a lo interno de comisión y plenario legislativo. En este espacio culmina el proceso institucional del proyecto y se cristaliza la participación de otros actores políticos y sectores involucrados en el debate. La propuesta del Ejecutivo entra a inicios del 2008 en una comisión especial de seguridad creada para su revisión. La siguiente tabla muestra su conformación, la cual denota una presencia importante del Partido Liberación Nacional (PLN), aliado en temas de seguridad con el presidente de la comisión, Luis Barrantes, del Partido Movimiento Libertario (ML).

TABLA 2. CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE SEGURIDAD 2008-2009

Nombre Completo	Partido Político	Puesto
Luis Antonio Barrantes	Movimiento Libertario	Presidente de Comisión
Yalile Esna	Liberación Nacional	Secretaria de la Comisión
Jorge Méndez	Liberación Nacional	Miembro
Luis Carlos Araya	Liberación Nacional	Miembro
Ana Elena Chacón	Unidad Social Cristiana	Miembro
Elizabeth Fonseca	Acción Ciudadana	Miembro
Olivier Pérez	Acción Ciudadana	Miembro
Guyón Massey	Renovación Costarricense	Miembro
Evita Arguedas	Movimiento Libertario	Miembro

Fuente: Tomado de Beltrán, Vanessa (2015).

Las condiciones sociales, económicas y políticas jugaron un rol fundamental en la dirección del debate en este mercado discursivo pero ¿cuáles otros elementos coadyuvaron a favorecer una corriente de seguridad sobre otra? En primer lugar, existió un consenso a lo interno de la comisión en cuanto a la construcción del problema que debía ser intervenido. Aun y cuando algunos actores ahondaron en la necesidad de que el problema no se constituyera únicamente desde la alarma social, existió un posicionamiento favorable a trabajar desde esta premisa a lo interno de la comisión.

En segundo lugar, se estableció una alianza discursiva entre los diputados que reprodujeron la “corriente de seguridad vista como seguridad nacional”, representando a los partidos políticos PLN y ML. Esta alianza se tradujo en la posición de poder que ocupó el diputado Barrantes como Presidente de la comisión y coordinador de la subcomisión que terminó de evaluar el proyecto (contrarrestada con la presencia de Olivier Pérez del PAC).

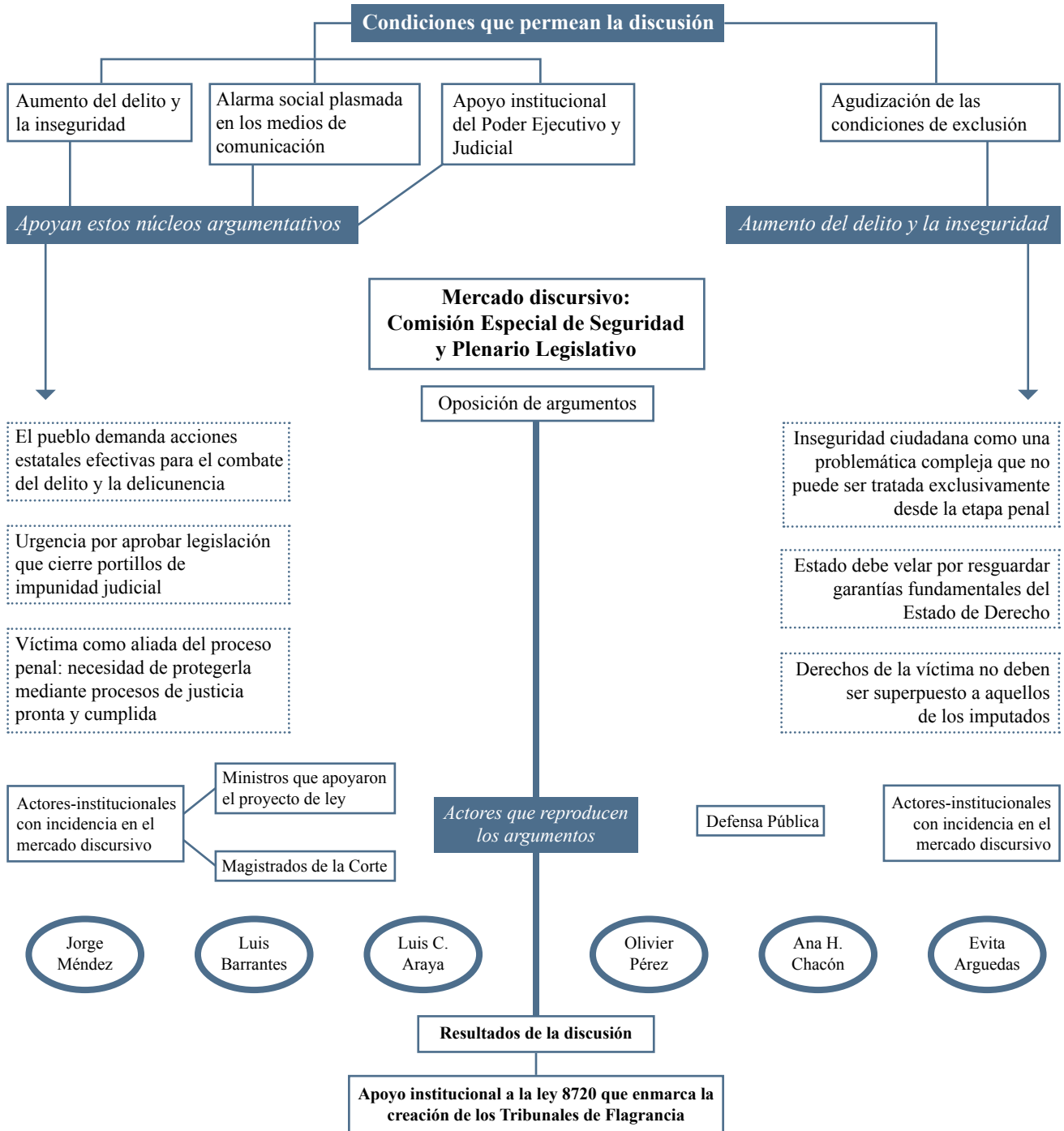
Al igual que para la discusión en la Corte Plena, el aumento del delito y la inseguridad ciudadana, sumado a la alarma social que demandaba mecanismos de justicia pronta y cumplida fueron condiciones que marcaron todo el proceso a lo interno del Poder Legislativo. Tal y como se denota en el diagrama siguiente, estos factores influyeron positivamente en la reproducción de la corriente discursiva reflejada en las intervenciones de los diputados: Luis Barrantes, Jorge Méndez y Luis C. Araya. Aunado a esto, la aprobación institucional del proyecto, generalizada en instituciones como el Poder Judicial, los Ministerios de Seguridad y Justicia, y los distintos gobiernos locales consultados favorecieron esta corriente como dominante.

Con una perspectiva similar a aquella defendida por los Magistrados Arroyo y Mora en la segunda etapa del proceso, Olivier Pérez, Ana Helena Chacón y Evita Arguedas abogaron por la necesidad de fortalecer mecanismos de protección a las víctimas y testigos desde una política que no lesionara las garantías fundamentales de los imputados, particularmente el debido proceso. Sin embargo, esta posición no logró articular un proyecto que vinculara las demandas por justicia pronta y cumplida que inicialmente originaron la comisión. Chacón, Arguedas y Pérez insistieron en la atención del problema de la seguridad desde un proyecto político que articulara el castigo con la prevención y que fuese abordado de manera integral con un trabajo complementario en educación y desigualdad social.

Tal y como lo presenta la **Figura 4**, aun y cuando se presentó un acuerdo generalizado sobre la necesidad de atender el problema de la inseguridad ciudadana desde una propuesta con herramientas efectivas de control y represión del delito, sí se presentó nuevamente una divergencia discursiva en cuanto al modelo de seguridad representado en el proyecto de ley. El tema específico de la creación de los TF no fue un punto de debate trascendente a lo interno de esta comisión, pues en general se reprodujo el apoyo institucional que la iniciativa tenía desde el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, las discusiones en torno a los principios del Estado de Derecho, reproducidos por los diputados Chacón, Pérez y Arguedas sí se relacionaron con la creación de estos tribunales y sus implicaciones. ¿De qué manera se construyó esa relación? Constantemente los argumentos de los actores posicionados en este bloque aludieron al roce que generaban algunos aspectos relacionados con los procedimientos en flagrancia con los principios fundamentales del Estado de Derecho (plazos de la construcción de la defensa y la amenaza del principio de inocencia fueron temas recurrentes en la discusión).

FIGURA 4. RESULTADOS DEL MERCADO DISCURSIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA



Fuente: Tomado de Beltrán, Vanessa (2015).

Con una votación unánime del Plenario Legislativo finaliza el proceso de creación de los tribunales de flagrancia desde el debate institucional en los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo. Tal y como lo presenta el análisis de los textos, esta política se construyó con una base de apoyo discursivo sólida relacionada íntimamente con un contexto político y social que demandaba de parte del Estado, una serie de herramientas eficientes para el control de la delincuencia y la impunidad.

Como se muestra en el análisis anterior, en ninguno de los 3 espacios de discusión se debatió a profundidad sobre los eventuales efectos de la aprobación de esta ley en el sistema carcelario costarricense. De tal manera que el debate se concentró en la manera en que la creación de los TF venía a solventar las demandas por más y mejores mecanismos de control y castigo que mitigaran la creciente sensación de inseguridad que acompañó el inicio de la administración Arias Sánchez. La construcción simbólica del problema público de la seguridad ciudadana orientó, no solo la formulación de este proyecto de ley, sino también, el abordaje que se le dio en los espacios institucionales estudiados.

Lo anterior apoya los aportes de Fairclough, Keller y Bourdieu en tanto evidencian cómo las relaciones discursivas tienen una incidencia directa en las prácticas sociales, con resultados y efectos políticos concretos. En este caso, el análisis del proceso político visibiliza un modelo de seguridad cuyo alcance se limita al aumento de las tasas de prisionalización, y la contención del fenómeno de la criminalidad. El acuerdo discursivo en esta visión se constituye como saber dominante que encuentra asidero tanto en las instituciones estatales como en la opinión pública. En la última sección de este artículo se presentan las principales conclusiones de este análisis y se discute sobre la manera en la que desde los discursos también se ejerce el poder político.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

La aprobación de la Ley No.8720, que finaliza el proceso de creación de los TF al validarlos por ley, devela la manera en la el Estado, lejos de ser una estructura estática y maciza, es constituido por un entramado complejo y heterogéneo de relaciones desde donde se ejerce el poder en múltiples direcciones, a través de la administración de discursos que buscan cohesionar el cuerpo social. Tal y como lo plantea Foucault (1978), los dispositivos de dominación se han modificado al punto de que el control estatal no se da exclusivamente desde el castigo, sino también desde la vigilancia y la prevención.

El proceso político estudiado evidencia la pertinencia de este enfoque en la medida en que refleja las micro representaciones del poder desde el discurso. Cada uno de los espacios estudiados, aun y cuando se enmarcan dentro de la institucionalidad estatal, visibilizaron una serie de dinámicas simbólicas alrededor de un tema particular: la seguridad ciudadana y el control de la criminalidad.

Los mapas diseñados en este trabajo reflejaron un consenso en el ejercicio del poder punitivo estatal desde esta noción de seguridad. Un ejemplo de lo anterior es el acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial para la construcción del problema público que debía ser atendido por el Estado. Si bien el proyecto contenía mayoritariamente un componente punitivo y de endurecimiento de penas para combatir la criminalidad, también contenía una serie de títulos orientados al desarrollo de herramientas de prevención desde la organización y control ejercido hacia y desde la sociedad civil. Siguiendo los aportes de Foucault, el poder que emerge de este entramado institucional ya no opera únicamente contra la sociedad, sino que ha legitimado una serie de prácticas sociales que generan una validación de este control en el conglomerado social (traducido en la aprobación pública de políticas de prevención del delito y la seguridad comunitaria, por ejemplo).

Tal y como lo planteaba Bourdieu (1999), Fairclough (2008) y Keller (2010) el discurso, en tanto una práctica social, se encuentra estrechamente ligado a las condiciones contextuales que lo atraviesan. Aun y cuando los actores no son títeres dirigidos por el entorno, esta relación entre las palabras y las representaciones sociales es fundamental para entender cómo incidieron políticamente los discursos de los actores en la creación de los Tribunales de Flagrancia. El consenso institucional que facilitó el tránsito de este proyecto estuvo dirigido por una serie de factores políticos y sociales que permitieron poner de acuerdo a actores con posiciones políticas distintas en otros temas afines a la seguridad ciudadana (como fue el caso de los magistrados Arroyo y Chinchilla, o las diputadas Chacón y Arguedas). Por esta razón es posible afirmar que las dinámicas de poder simbólico que emergen de los discursos, deben estudiarse en relación con las condiciones sociales, políticas y económicas que las permean.

Las estrategias utilizadas por los grupos que defendieron desde el inicio la corriente de seguridad ligada a la seguridad nacional resultaron más efectivas que aquellas usadas por quienes defendieron la corriente de la seguridad ciudadana vista como componente de la seguridad humana. La apelación al miedo, al temor de los carterazos y de los asaltos en la cotideaneidad, tuvo mayor alcance que la apelación a elementos teóricos de protección de las garantías fundamentales de un Estado de Derecho.

Ejemplo de lo anterior, es la manera en la que el Magistrado José Manuel Arroyo, caracterizado por su concepción garantista en tema de seguridad, se constituyó como uno de los *padres del proyecto*, en conjunto con la entonces Ministra de Justicia, Laura Chinchilla. ¿Cómo se explica esta posición, en principio contradictoria? El llamado a mayor eficiencia en el proceso penal sumado a una creciente sensación de inseguridad de parte de la población fueron las bases del posicionamiento discursivo de Arroyo por formular una iniciativa que agilizará

los procesos judiciales y fortaleciera integralmente la seguridad ciudadana. En este sentido no representó oposición sino más bien apoyo al proyecto de ley. Sin embargo, en la medida en la que la propuesta es discutida a profundidad dentro del Poder Judicial surgen divergencias entre magistrado Arroyo y el magistrado Chinchilla relacionadas con las posibles implicaciones de una política que, de no ser acompañada por un conjunto de acciones articuladas en la prevención del delito, se limitarían exclusivamente a aumentar las tasas de prisionalización, sin atender las raíces del aumento de la criminalidad. Es justamente en este punto en donde este magistrado se aleja de su apoyo inicial al proyecto.

Esta relación permitió identificar un discurso dominante posicionado en los 3 espacios discursivos estudiados desde donde el Estado ejerce su control desde la gestión del temor y el riesgo de la inseguridad. Cabe resaltar que dentro de la generalidad de este consenso surgieron algunos puntos de desacuerdo ligados al eventual roce del proyecto en discusión con derechos fundamentales estipulados en la Constitución Política. Este posicionamiento sin embargo, no obtuvo el capital necesario para superponerse a aquel que defendía la intervención del Estado desde mecanismos de justicia expedita para asegurar la protección y seguridad de la población. La necesidad de equiparar los derechos otorgados a las víctimas y testigos con aquellos que históricamente habían ganado los imputados, fue un argumento medular estratégico para el discurso dominante. Esta figura de víctima no fue construida en ninguno de los espacios analizados a partir de un enfoque de derechos sino más bien, como una figura aliada de la justicia que requería de herramientas de protección para poder ejercer su deber de testificar.

La presión social de lucha contra la impunidad, el compromiso electoral adquirido por la Administración Arias Sánchez en el tema de seguridad ciudadana, el abordaje mediático de la criminalidad, y el aumento de las tasas de delito dotaron de mayor capital simbólico a los actores que desde el inicio defendieron la propuesta de creación de los juzgados de flagrancia. La disputa discursiva se resolvió a favor del proyecto que legalizó estos tribunales a inicios del 2009. La votación unánime de todas las fuerzas políticas que conformaban la Asamblea Legislativa fue muestra evidente de este triunfo. Esta reflexión se liga con la siguiente, en la medida en que genera el cuestionamiento sobre la manera en que se relacionan las luchas simbólicas con el ejercicio del poder de castigar oficial, legal y legítimo.

Retomando algunos hallazgos de esta investigación cobra relevancia la manera en la que desde el discurso se manifiesta el poder estatal en la construcción del enemigo y la urgencia por desarrollar dispositivos de normalización que contengan mediante la vigilancia y el castigo, el crecimiento de la cantidad de enemigos del Estado. El discurso dominante que emana de los 3 poderes públicos mediante la creación de los tribunales de flagrancia, evidencia que el objetivo fundamental

del Estado es neutralizar al criminal y sacarlo de las calles, asegurándole a la sociedad seguridad y tranquilidad. El fácil tránsito de este proyecto y aprobación sin mayores obstáculos develan la construcción de quienes cometen delitos como sujetos ajenos al Estado que deben ser protegidos selectivamente, en tanto su protección no desproteja a quienes son realmente importantes para la aplicación de la justicia: las víctimas y testigos.

Al inicio de este artículo se mencionaba que la cristalización de una política pública refleja el discurso dominante del Estado en torno a un tema concreto. De manera tal que para este caso particular se identifica una visión del crimen y del castigo muy clara, que concibe la seguridad ciudadana desde la alarma social y cuyo especial énfasis es contener el problema, más allá de atender sus raíces. Legitimar a través de la ley este discurso es también validar estas representaciones sociales sobre la manera en la que debe atenderse la seguridad ciudadana en el país. Relacionando este punto con lo abordado por Fairclough, es necesario cuestionarse si dentro de los mercados discursivos estudiados existió realmente una acción política subversiva de parte de aquellos grupos que se opusieron en algún momento de la discusión sobre algunas propuestas específicas de la iniciativa de ley. En la siguiente conclusión se abarca este cuestionamiento.

Tomando en cuenta que el proyecto fue aprobado por unanimidad, no es factible otorgar el carácter de subversión al discurso defendido por Arroyo, o incluso por los diputados del Partido Acción Ciudadana en la Asamblea Legislativa. Estos actores no contaron con el capital simbólico necesario para que sus argumentos pudiesen lograr algún cambio en la orientación original de la propuesta. Su apoyo final al documento refleja un acuerdo institucional por validar el discurso dominante de seguridad ciudadana ya descrito. Ahora bien, los intentos de este grupo de actores por defender los derechos de los imputados en un contexto orientado a la protección de las víctimas y testigos sí evidenciaron un contrapeso en la discusión, aunque los factores anteriormente señalados invisibilizaron estos intentos.

¿Qué implicaciones tienen las palabras en la realidad social? Como última reflexión de este estudio es necesario retomar el inicio de este proceso de investigación y preguntarse ¿Qué relación tienen los discursos con lo que acontece en la realidad social? ¿Cuál es la relevancia para la Ciencia Política y la sociedad el investigar sobre lo que se dice desde un ámbito tan cerrado como podrían percibirse los mercados discursivos ya estudiados?, ¿De qué manera aterrizamos este estudio en la cotidianidad de la sociedad costarricense?

A lo largo de los dos años que duró este proceso mientras analizaba los textos que defendían enfáticamente la creación de los tribunales de flagrancia, la discusión de la sobrepoblación penitenciaria se agudizó en el país. Hoy en día, el

debate se centra en la creación de más cárceles como medida urgente por atender los elevados niveles de hacinamiento en los que habita una gran cantidad de privados de libertad. Básicamente, se desarrolló un sistema de justicia tan expedita que cada vez entran más personas a las cárceles sin que estas tengan la capacidad de responder a este fenómeno. Ciertamente, la creación de los tribunales de flagrancia viene a solventar una demanda social pero, ¿realmente atienden el aumento de la criminalidad?

Bien lo dijo Laura Chinchilla “*no se previó el éxito de estos Tribunales y su impacto en el sistema penitenciario*” (Chinchilla, 2015). Esto evidencia una desarticulación entre aquellas instituciones encargadas de la aplicación de la justicia y aquellas con potestad para atender los procesos de exclusión social como mecanismos de prevención. Indudablemente, el tema de la seguridad ciudadana es sumamente complejo como para reducirlo al fortalecimiento único del componente de vigilancia y castigo. Las respuestas en el corto plazo, también reflejan sus efectos en poco tiempo.

El poder de los discursos y en general de las palabras se basa en el legitimar estas acciones y permitirles constituirse en acciones públicas. Detrás del sustento argumentativo que origina este proyecto, esta investigación revela una construcción del problema y de las respuestas del Estado ante este fenómeno que visibiliza el aumento del crimen como una situación en la que la administración no tiene responsabilidad más allá que el control eminentemente punitivo.

Ante este contexto, es imprescindible ahondar en la investigación de la manera en la que los discursos oficiales son reproducidos por la sociedad civil en la cotidianidad. Las percepciones sobre la seguridad ciudadana nutren estos discursos, y tal y como se visibilizó en este estudio, resultan un factor relevante para la discusión política, sobre todo en un sistema en donde el debate estatal se da en términos del rendimiento electoral. Crear líneas de investigación en este sentido desde la interdisciplinariedad de las Ciencias Sociales permite enriquecer el debate institucional y trasladarlo a la realidad social desde sus implicaciones.

FUENTES CONSULTADAS

ACTAS INSTITUCIONALESZ

Asamblea Legislativa. (2008). Comisión especial que tendrá como misión recopilar, estudiar, dictaminar y proponer las reformas legales necesarias para mejorar la seguridad ciudadana; para mejorar la política criminal costarricense; para cumplir con los preceptos de justicia pronta y cumplida mejorando el sistema procesal penal y la tramitología en el Poder Judicial

en el área penal, así como la ejecución de la pena por parte del Ministerio de Justicia. Expediente 16917. San José.

Poder Judicial. (2008). Actas de las sesiones de Corte Plena (Periodo Enero-Diciembre 2008). San José.

Poder Judicial. (2009). Actas de las sesiones de Corte Plena (Periodo Enero-Diciembre 2008). San José.

ENTREVISTAS

Berrocal, Fernando. (2015). Entrevista personal realizada el 4 de junio en su oficina, Trejos Montealegre, Escazú.

Chinchilla, Laura. (2015). Entrevista personal realizada el 26 de junio en su casa de habitación.

INFORMES

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). Venciendo el temor-(in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica-2005. Informe anual de Desarrollo Humano 2005. San José.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica. Informe nacional sobre el Índice de Desarrollo Humano 2013. San José.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Beltrán, V. (2015). *El proceso de creación de los tribunales de flagrancia en Costa Rica: una disputa simbólica por el poder desde el discurso de los actores (2006-2009)* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San Pedro, Costa Rica.

Calsamiglia, E. y Tusón, A. (2001). *Las cosas del decir*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Carranza, E. (1994). *Criminalidad, ¿prevención o promoción?* San José, Costa Rica: EUNED.

Carranza, E. (2012). *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe: ¿Qué hacer?* San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723>

Chinchilla, L. et. al. (2000). *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana*. Managua, Nicaragua: CRIES.

- Crespo, E. (2006). Derecho penal del enemigo. *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Volumen 1, pp. 81-124.
- Fairclough, N. (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades. *Revista discurso y sociedad*. Volumen II, pp. 170-185.
- Fonseca, K. y Sandoval, C. (2006). *Medios de comunicación e (In)seguridad Ciudadana en Costa Rica*. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.pnud.or.cr/images/stories/downloads/pdf/Cuaderno03.pdf>
- Foucault, M. (1976). *Defender la sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica.
- Foucault, M. (1978). *Seguridad, territorio y población: Curso en el College de France*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica.
- Huhn, S. (2012). *Criminalidad y Discurso en Costa Rica: Reflexiones críticas sobre un problema social*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Ibáñez, J. (1979). *Más allá de la sociología-el grupo de discusión: técnica y crítica*. Madrid, España: Siglo veintiuno editores.
- Keller, R. (2010). El análisis del discurso basado en la sociología del conocimiento (ADSC): Un programa de investigación para el análisis de relaciones sociales y políticas de conocimiento. *Revista Forum Qualitative Social Research*. Volumen 11, pp. 5-11.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo*. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/099874d8-52b7-4ee5-ab3c-04b3151621da/978-9977-73-023-3.pdf>
- Vergara, A. (2008). Análisis crítico del sensacionalismo: la construcción mediática de la criminalidad en la televisión costarricense. *Revista Iberoamericana*. Volumen 32, pp. 99-117.
- Wacquant, L. (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- Zaffaroni, E. (2013). El enemigo en el derecho penal. *Revista criminología, comunicación y medios*. Disponible en: <https://criminologiacomunicacionymedios.files.wordpress.com/2013/08/derecho-penal-Delenemigo-presentacion.pdf>

AVANCES DE INVESTIGACIÓN

IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA: EL CASO DE LA SOLICITUD, REPOSICIÓN Y RENOVACIÓN DE PASAPORTES EN LAS OFICINAS DEL BANCO DE COSTA RICA (2007-2014)*

IMPLEMENTATION OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN COSTA RICA: THE CASE OF APPLICATION, REPLACEMENT AND RENEWAL OF PASSPORTS AT THE OFFICES OF THE BANCO DE COSTA RICA (2007-2014)

José Andrés Díaz González
joseandres.diaz@ucr.ac.cr

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas y Mágister en Historia, ambos por la Universidad de Costa Rica (UCR). Docente en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR e investigador en Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).

Orlando Vega Quesada
orlando.vega@ucr.ac.cr

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas y Mágister en Población y Salud, ambos por la Universidad de Costa Rica (UCR). Docente en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR y Profesional en Telecomunicaciones en el Departamento de Política Pública del Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).

Recibido: 30/1/2016 - Aceptado: 18/5/16

* Los autores desean agradecer los comentarios y observaciones que la Dra. Violeta Pallavicini realizó a una versión preliminar del presente artículo. No obstante, cualquier error u omisión que se encuentre en el texto es de exclusiva responsabilidad de los autores.

RESUMEN

El artículo analiza la implementación de una reforma en el proceso de renovación y reposición de pasaportes en Costa Rica. La reforma realizada es consecuente con lo indicado por la Nueva Gestión Pública para mejorar la gestión y eficacia de los servicios prestados por la administración pública. Se concluye que la reforma fue implementada de manera exitosa debido a dos factores, primero, se diseñó pensando en las necesidades de las personas usuarias del servicio; segundo, porque tuvo apoyo político de alto nivel que facilitó la coordinación de las instituciones involucradas para implementar el servicio.

Palabras clave: Nueva Gestión Pública, administración pública, reformas, Costa Rica, burocracia

ABSTRACT

This paper discusses about the implementation of a reform in the process of passport renewal and replacement in Costa Rica. This reform is consistent with the indications given by the new public management in order to improve the efficiency of services provided by the public administration. It is concluded that the reform was successfully implemented, due to two factors: first, it was designed to meet the needs of service users; and second, it counted on high-level political support, which facilitated the required coordination for service implementation between the involved institutions.

Key words: New Public Management, public administration, reforms, Costa Rica, bureaucracy

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza la forma en la cual en Costa Rica se trató de ampliar la oferta para los servicios de solicitud, renovación y reposición de pasaportes tanto en el número de oficinas como en la aplicación del pago electrónico del servicio (Casas, 2006), esta aspiración de cambio se da en el contexto de la llegada de la Administración Arias Sánchez en el año 2006. Como punto de partida para el caso se debe señalar que los trámites desarrollados de manera presencial en la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) se caracterizaban por dos elementos principales a saber:

a) Una limitada capacidad en la atención de los usuarios, hasta un máximo de 650 personas por día (Arrieta, 2006).

b) Presencia de intermediarios (externos a la institución) denominados como “gavilanes” los cuales vendían sus espacios en las filas hasta por 25 mil colones y, en palabras del entonces Director de Migración, Mario Zamora, esta era descrita como “es una red. La parte visible anda entre 150 y 200 personas, pero estimamos que son unas 350, cada una con una misión” (González, 2006).

Bajo ese contexto preliminar es que se contempla, dentro de la Estrategia de Gobierno Digital impulsada en su momento por el segundo Vicepresidente de la República y Ministro de Planificación Nacional y Política Económica Kevin Casas Zamora, la incorporación del Proyecto de solicitud y renovación de pasaportes en las oficinas del Banco de Costa Rica con el objetivo de revertir la realidad del servicio ofrecido por la DGME.

El presente documento se da la tarea analizar el proceso por medio del cual se implementó el proyecto de solicitud y renovación de pasaportes en las oficinas del Banco de Costa Rica (BCR), a partir de las acciones de modernización propuestas por los nuevos paradigmas en la gestión pública. Para cumplir dicho objetivo, en un primer momento, este ensayo establece una revisión teórica en la cual se enmarca la implementación del proyecto en análisis, para ello se parte de la premisa que se presentan situaciones de problemas en la gestión de servicios públicos de calidad, como era la situación en la que se encontraba el servicio de emisión de pasaportes por parte de la DGME. Por lo tanto el sector público se ve en obligación de adoptar medidas para aumentar la eficiencia y eficacia de sus servicios, con el objetivo de recuperar la credibilidad de la ciudadanía (García Sánchez, 2007, p. 38); en tales casos la Nueva Gestión Pública (NGP) ofrece una serie de principios y herramientas para lograr dichos objetivos. Por lo tanto, se hace una revisión de los principales lineamientos y postulados de la NGP, con el propósito de determinar si el proyecto analizado cumple con lo dispuesto por esta.

En un segundo momento se pasa a realizar una descripción del proyecto considerando el problema y su contexto, así como una descripción de los que consiste el proyecto, su implementación y resultados los cuales se consideran hasta el año 2014, último año para los que se tienen datos disponibles por parte de la DGME. Por último, se presenta las principales características encontradas sobre el proyecto analizado, a partir de lo dispuesto en la NGP.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO BASE PARA LA INNOVACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La NGP es una corriente de la administración pública que surge en países anglosajones, que tiene el propósito de implementar un modelo gerencialista en las organizaciones públicas, como un mecanismo que busca garantizar una mayor eficiencia y satisfacción al usuario (Prats, 2005). Así, la NGP no solamente propone un conjunto de herramientas, estrategias y conceptos encaminadas a mejorar la eficiencia del funcionamiento de los Estados, sino que son parte de la implementación de un modelo de Estado que promueve una serie de valores y forma de gestionar los asuntos públicos (Ramíó Matas, 2001).

Siguiendo a Navas Quintero (2010), se pueden enmarcar los cambios que la NGP propone en cuatro categorías principales:

1. Estado racionalizado (*lean state*). El enfoque de Estado racionalizado consiste en analizar cuáles son las necesidades de los ciudadanos y qué agentes (privado o público) puede brindarlo con mayor eficiencia y calidad. De esta manera, el Estado sólo debería prestar aquellos servicios que los ciudadanos no puedan conseguir por sí mismos en el mercado. Esto provoca que el papel de la administración pública ha de enfocarse en la regulación de los servicios y la potenciación de sinergias entre el sector público y el privado, con el propósito de satisfacer de la mejor manera posible las demandas ciudadanas.
2. Separación de los niveles estratégico y operativo. La NGP parte de la idea que es necesaria la implementación de una estricta división entre las esferas política y administrativa. Esto debido a que observa que la esfera política se enmarca en el ámbito de la gestión estratégica, encargada de definir las políticas globales y sus criterios de aplicación, por otra parte, la esfera administrativa se encarga del carácter operativo, es decir, de suministrar los servicios a la ciudadanía, con base en los lineamientos generales establecidos en el nivel estratégico. Asimismo, esta división de funciones tiene un doble propósito, en primer lugar, permite que cada esfera se especialice en lo que hace mejor y, en segundo lugar, reduce el riesgo de que los intereses políticos afecten la aplicación de los programas o que los funcionarios técnicos sean quienes decidan el carácter de las políticas públicas.

3. Nueva actitud de servicio. Para la NGP un elemento esencial de los procesos de cambio es la de asumir una nueva actitud de servicio; así la administración pública deja de concebirse como un instrumento coercitivo y se empieza a percibir como un órgano cuyo papel consiste en la prestación de servicios a la sociedad. Esto implica que la gestión pública se orienta hacia la identificación de las demandas de los ciudadanos y su satisfacción por medio de mecanismos eficientes, efectivos y de calidad.
4. Nuevo modelo de gestión. La NGP se basa en un modelo de gestión inspirado en la implementación de herramientas y estructuras administrativas provenientes del sector privado; cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados. Además, la implementación de este modelo permite focalizar la atención sobre los procesos y garantiza que los productos o servicios de la administración respondan a las necesidades de los ciudadanos de modo eficiente y con altos estándares de calidad (Navas Quintero, 2010, pp. 37–38).

Además, es necesario anotar que la NGP tiene sus fundamentos en la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice*), la Teoría de los Costes de Transacción, la Teoría de la Agencia y el Neo-Taylorismo. Como indica García Sánchez (2007) estas propuestas teóricas buscan el desarrollo de reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control.

CUADRO 1. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Teoría		Actuaciones	
Public Choice	Reformas en la estructura organizativa	Reducciones puras de la dimensión	Privatizaciones Gestión indirecta de servicios Introducción de competencia externa
		Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión	Cooperación o colaboración Creación de competencia interna
Costes de Transacción		Modificaciones en el diseño organizativo	Simplificación de la estructura jerárquica: descentralización
Neo-Taylorismo	Racionalización normativa y cultural	Racionalización normativa	Racionalización de procedimientos administrativos Desburocratización
		Racionalización cultural	Desarrollo de políticas de personal
Teoría de la Agencia			Introducción de técnicas privadas Innovación tecnológica
	Transparencia de la Administración	Comunicación externa Participación ciudadana	

Fuente: García Sánchez, 2007, p. 45, Cuadro 2

En el **Cuadro 1** se visualiza la relación de dichas perspectivas teóricas con las actuaciones y reformas que se impulsan. Así, desde el *Public Choice* se parte de la hipótesis que, si bien es necesario que el Estado debe contratar servicios en el exterior para incrementar la eficacia y evitar las ineficiencias de la burocracia, esto no se logra por la simple conversión de lo público en privado, sino que es necesaria introducción de mecanismos de mercado, independientemente de si la producción es de titularidad pública o privada. Por su parte, la *Teoría de los Costes Transacción*, si bien apoya lo dispuesto por el Public Choice, al mismo tiempo establece que la visión que dicha teoría tiene sobre el beneficio que genera la competencia no es del todo acertada, ya que esta puede generar costos de transacción que encarezcan el servicio o lo vuelvan inadecuado para los usuarios. Así, indica que los servicios deben ser prestados por entes privados únicamente cuando los costos de transacción generados son menores a los costos de transacción que tendría el servicio si fuera realizado por la administración pública (García Sánchez, 2007, pp. 39–40).

En cuanto a las ideas provenientes del *Neo-Taylorismo*, estas se sustentan en la premisa que una mala gestión se debe a la propia administración; por lo tanto, promueve cambios que procuran hacer la administración más eficiente y efectiva, tales como la separación entre la esfera política y la administrativa, descentralización como un medio para lograr la simplificación de las estructuras jerárquicas, la desburocratización, la simplificación de los trámites administrativos, así como la generación de políticas de personal mediante las cuales se creen incentivos para mejorar el desempeño de los funcionarios (García Sánchez, 2007, pp. 40–41).

Por último, se puede resumir lo dispuesto por la *Teoría de la Agencia* como:

(...) conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato. A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal. Así, bajo esta teoría la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea. (García Sánchez, 2007, p. 41).

Por lo tanto, lo que se procura es que el ciudadano o usuario, en su calidad de principal, obtenga por parte de la administración o proveedor de servicio, la información requerida que le permita tomar decisiones que le faciliten seleccionar aquel proveedor de servicio que sea el más adecuado para sus requerimientos, así como le permita tener un control sobre la administración, el cual funcione como un incentivo para que esta actúe procurando la mayor eficiencia y eficacia posible.

DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

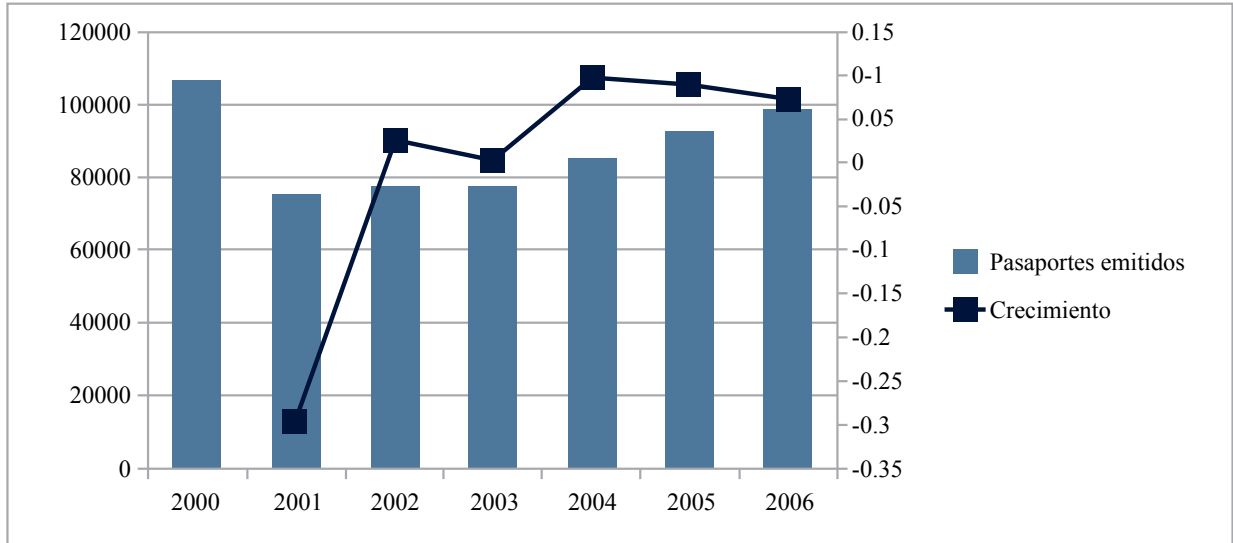
La DGME es el ente público encargado de la emisión de los pasaportes en Costa Rica; para inicios del año 2006 se caracterizaba, en palabras del entonces Director General Mario Zamora (2006-2010), por ser una institución que era:

superada por problemas estructurales en donde los principales servicios de cara a la atención al público estaban colapsados. Es decir, lo que era la atención de pasaportes y cédulas de extranjería eran atendidos en la institución desde las 8 a. m., pero las filas en los alrededores empezaban a gestarse la noche antes desde las 10 p. m., para poder los usuarios tener acceso al servicio (CONAMAJ, 2010)

Adicionalmente en ese año se inicia la promoción de la renovación de los pasaportes, aplicando mayores medidas de seguridad, así como la implementación de medidas orientadas a la disminución de la afluencia de público a las oficinas centrales, por medio del cambio de software utilizado en las oficinas regionales de Liberia, San Carlos, Puntarenas y Paso Canoas, lo cual buscaba permitir realizar la solicitud del pasaporte sin tener que desplazarse a las oficinas centrales en San José (Umaña, 2006).

Asimismo, en el marco del Plan Nacional del Desarrollo (PND) Jorge Manuel Dengo (2006-2010) se indicaba que el trámite de la solicitud de pasaportes tenía la duración de 6 días (MIDEPLAN, 2007, p 163). Este panorama descrito se puede constatar con datos, ya que al considerar la cifra de emisión de pasaportes para el periodo 2000-2006, se identifica que se emiten en el año 2000 la cifra récord de 107.279 pasaportes, no obstante para los años subsiguientes dicha cifra nunca llega a superarse teniendo un promedio de crecimiento para el periodo de -0,17%, debido a la contracción presentada en el año 2001 con una disminución que rondaba -29% (Ver **Gráfico 1**).

GRÁFICO 1: EMISIÓN DE PASAPORTES Y VARIACIÓN ANUAL PARA EL PERIODO 2000-2006 POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA



Fuente: Elaboración Propia. A partir de datos del Departamento de Planificación Institucional de la Dirección de Migración y Extranjería.

Adicionalmente, en el contexto del impulso de la Estrategia de Gobierno Digital se identifica cinco elementos como punto de partida a saber:

- a) Una disfuncionalidad en los procesos del Estado y la presta-

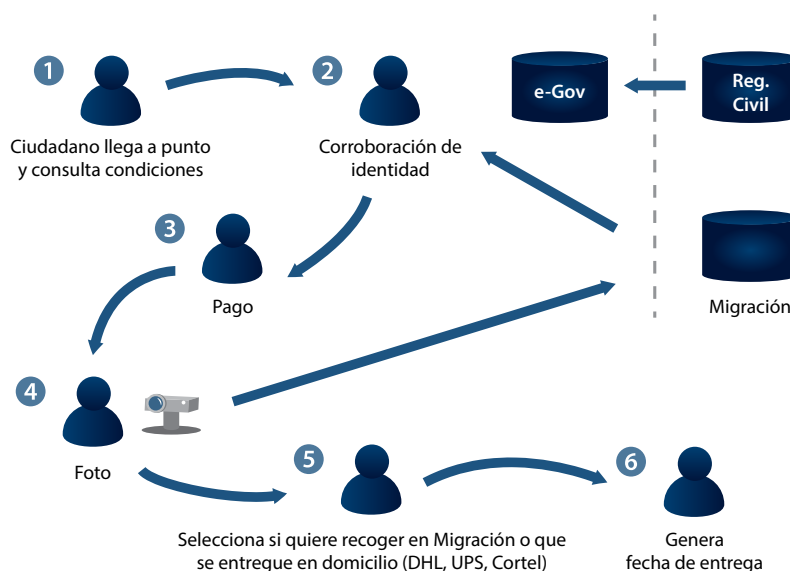
- ción de servicios públicos.
- b) Aumento de las expectativas de los ciudadanos.
- c) Estrechez fiscal, que obliga a buscar ahorros en la provisión de servicios.
- d) Necesidad de mayor transparencia a la gestión pública.
- e) Urgencia de reducir brecha digital (Casas, 2006).

En resumen, la problemática presentada en la emisión de pasaportes en Costa Rica por parte de la DGME hacía necesaria la intervención de algún tipo de innovación, el cual fue contemplado en el PND de la administración Arias Sánchez con miras de cumplir con las expectativas ciudadanas, y garantizar la eficiencia y transparencia del proceso.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE SOLICITUDES Y RENOVACIÓN DE PASAPORTES EN LAS OFICINAS DEL BANCO DE COSTA RICA

El 5 de diciembre del 2006 se anunció, por parte del segundo Vicepresidente de la República, Kevin Casas Zamora, que en un plazo de seis meses se pondría en ejecución la digitalización de los procedimientos de solicitudes de pasaportes por medio de las agencias del BCR (Lara, 2006). El proyecto de emisión y renovación de pasaportes buscaba ofrecer los servicios de solicitud, renovación y reposición de pasaportes, en una primera fase en 27 oficinas del BCR, permitiendo efectuar el pago electrónico del servicio y además se habilitaba el envío a domicilio del documento.

FIGURA 1: ESQUEMA DEL PROYECTO DE SOLICITUD Y RENOVACIÓN DE PASAPORTES



Fuente: Casas, K. (2006) Presentación de Estrategia de Gobierno Digital.

El procedimiento, como se puede ver en la **Figura 1**, iniciaba con el proceso preliminar de la consulta de requisitos, la cual se podía hacer por medio de varias opciones: como por el número gratuito para obtener la cita, por el sitio web de gobiernofacil.go.cr o directamente en las agencias del BCR o en las oficinas la DGME; una vez superado este primer requisito, los demás pasos del trámite se desarrollaban el día de la cita, haciendo que estos duraran en promedio 15 minutos (Secretaría de Gobierno Digital, 2007 p.6)

Entre los beneficios que se contemplaban de dicho proyecto destacaban:

- Ahorro de tiempo y costos para el ciudadano al tener 27 puntos de atención para realizar el trámite.
- Información y pago en línea de costo de pasaporte.
- Aumento de la transparencia y disminución de focos de corrupción.
- Facilitación del trámite y disminución de filas.
- Entrega a domicilio de pasaporte (PROSIC, 2008, p.25).

El proyecto de esta forma buscaba ampliar la cantidad de oficinas en las cuales los ciudadanos podrían realizar sus solicitudes de pasaporte, garantizando de esa forma la disminución de la demanda de servicios en las oficinas centrales de la DGME, adicionalmente, permitía la implementación del pago electrónico del servicio.

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS

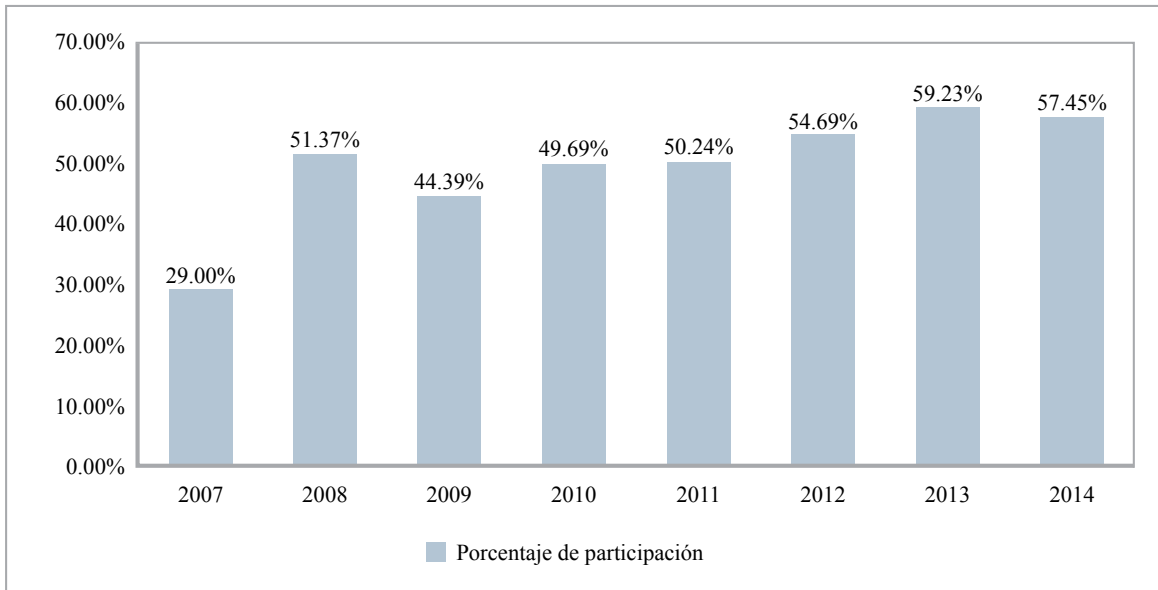
El proyecto comenzó a ejecutarse el 03 de julio del 2007, con la asignación en promedio de mil citas diarias para los trámites de licencias de conducir y pasaportes existiendo una demanda de igual magnitud para ambos servicios, así mismo se contempló la ampliación en 15 agencias bancarias pasados los primeros tres meses de servicio (Lara, 2007). Adicionalmente, es importante señalar que dicho proyecto contribuía al compromiso establecido en el PND (2006-2010) que buscaba la reducción en un 50% del tiempo de espera para el trámite de pasaportes y renovación de permisos migratorios (MIDEPLAN, 2007, p.53).

Un elemento importante a destacar es que este proyecto continuó más allá de la permanencia de la administración que lo impulsó; en ese sentido, para el año 2012 se anunció la ampliación de oferta para sacar las citas directamente en la página del Banco de Costa Rica y se aumenta el número de agencias, llegando a contabilizar 52 agencias que ofrecen el trámite (López, 2012).

Entre los resultados de la aplicación de este proyecto se debe destacar, en primer lugar, el aumento en la cantidad de trámites atendidos, en ese sentido si se compara los trámites realizados durante el 2006 y los del 2014, estos aumentaron en un 109%. En este incremento se debe enfatizar el hecho de que los trámites

realizados en las agencias del BCR representaron en el 2007 (primer año de la aplicación) el 29 % del total de trámites realizados en el país, dicha cifra ha seguido en aumento representado más del 50% de los trámites realizados para los años de 2008, 2011, 2012, 2013 y 2014 (Ver **Gráfico 2**).

GRÁFICO 2: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL BANCO DE COSTA RICA EN LA EMISIÓN DE PASAPORTES PARA EL PERIODO 2007-2014



Fuente: Elaboración Propia A partir de datos estadísticos de la Dirección de Migración y Extranjería.

Los resultados de la implementación de pasaportes a través del BCR para el año 2009 contaba con un 93% de aprobación de la ciudadanía, según los datos de la encuesta de percepción de la calidad de los servicios públicos realizada por la Universidad de Costa Rica y el MIDEPLAN (Cerdas, 2009). Asimismo, para el año 2011 MIDEPLAN en su Informe de evaluación del PND daba por cumplida la meta de la reducción del tiempo de espera para el trámites de pasaportes, el cual se logró disminuir en un 66.80% (MIDEPLAN, 2011 p. 201).

En relación a las limitaciones que debieron enfrentar en la aplicación del proyecto, señala el entonces Director la DGME el Sr. Mario Zamora que “el sistema burocrático costarricense está diseñado para preservar el statu quo. Entonces cualquier cambio siempre se hace luchando muchísimo contra el sistema, diseñado para que nada cambie” (CONAMAJ, 2010). A pesar del anterior señalamiento, el proyecto siguió adelante, y su éxito según la Sra. Leidy Guillén, gerente de Gobierno Electrónico del Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, se debe a que fue una buena decisión

en su momento; no obstante, también indica que actualmente hay una necesidad de conocer el criterio de la sociedad civil sobre los servicios que deben de brindar en materia de trámites y los procedimientos aplicados en las instituciones, con el objetivo de empatar ambos procedimientos (L. Guillen, comunicación personal, 01 de diciembre de 2015).

Por último, es necesario señalar que para el 2013 el servicio de emisión de pasaporte se amplía a través de la Ventanillas Electrónicas de servicios (VES) de Correos de Costa Rica (REDGEALC, 2013), y para este año 2015 la DGME está incorporando como parte de su plan de mejora regulatoria a las agencias del BCR y las VES en el emisión de los pasaportes de los menores de edad (DGME, 2015).

CONCLUSIONES

La implementación de la NGP en América Latina ha sido, de forma general, problemática; las razones para ello han sido variadas: desde el tratar de copiar modelos exitosos de otros países (isomorfismo institucional) sin tomar en consideración que estos corresponden a determinados particularidades y no pueden por ende ser implementados en otros países sin llevar a cabo los ajustes requeridos, hasta la falta de compromiso político para implementar de forma consistente todo lo dispuesto por este modelo de gestión (Ramió, 2001). Sin embargo, el proyecto de emisión y renovación de pasaportes en el BCR parece ser una iniciativa exitosa que cuenta con características que lo enmarcan como una acción de implementación de la NGP en la administración pública costarricense.

Siguiendo lo establecido por Navas Quintero (2010), en este proyecto se puede observar la intención de promover una nueva actitud de servicio por parte de la administración hacia los usuarios. Como se indicó al inicio del ensayo, para el 2006 el país no solo contaba con un servicio de emisión de pasaportes poco eficiente, sino que se había construido toda una red que había corrompido aún más el sistema, los llamados “gavilanes”, los cuales incidían directamente en una disminución de la calidad del servicio para los usuarios del servicio. Pero el desarrollo de este proyecto responde a una intención de adoptar una visión de la administración como proveedor de servicios de calidad para la sociedad, lo cual implica tomar en consideración las necesidades de los usuarios y, a partir de ello, generar soluciones que tengan un impacto en lograr un mayor bienestar para estos.

Así se puede entender la decisión de permitir realizar el trámite de solicitud y renovación de pasaportes en las oficinas del BCR, como una manera de buscar formas alternativas a las cuales los usuarios puedan acudir a realizar el trámite, lo que les permite obtener un servicio más eficiente y, al mismo tiempo, eliminara el problema de los “gavilanes”.

Pero hay otros elementos por los cuales se puede considerar que esta acción se enmarca en la NGP. En primer lugar, cuenta con características o elementos del *Public Choice* y la Teoría de Costos de Transacción, ya que se puede visualizar que con este proyecto se estaría dando una gestión indirecta de servicios por parte de la DGME, ya que si bien esta continúa siendo la institución encargada de velar por la materia migratoria en Costa Rica, al permitir que el BCR emitan los pasaportes, estaría realizando una gestión indirecta de este servicio. También este proyecto correspondería a una cooperación ente agencias públicas, ya que la DGME estaría aprovechándose de la plataforma de servicios de un banco público para poder mejorar la calidad del servicio de emisión de pasaportes.

En segundo lugar se visualiza que el proyecto es consecuente con el Neo-Taylorismo, específicamente en que procura la descentralización del servicio, ya que el usuario ya no debe acudir a la oficina de la DGME para realizar este trámite, sino que puede acudir a las oficinas del BCR ubicadas en diversos puntos del país. Esta situación mejora la calidad del servicio y los costos del trámite para el usuario, evitando el traslado a único punto, sino que puede acudir a algún punto más conveniente, reduciendo sus costos en tiempo y transporte.

En tercer lugar se identifican características congruentes a lo establecido por la teoría de la Agencia; este sería el caso de las innovaciones tecnológicas. Si bien en este proyecto no implica el desarrollo de una innovación tecnológica que sea utilizada directamente por el usuario, como sería la realización de un trámite vía internet; sí requirió la implementación de un sistema tecnológico de comunicación entre las instituciones involucradas, el cual garantice la seguridad necesaria para llevar a cabo un proceso como la emisión de pasaporte. Sin embargo, al acudir al BCR a realizar este trámite el usuario puede sacar una cita vía internet en la sucursal de su conveniencia, este elemento podría también considerarse una innovación en este campo, el cual le permite al usuario mayor facilidad a la hora de realizar el trámite, a la vez que reduce el tiempo que requiere para llevarlo a cabo.

Por último, es necesario señalar un elemento que sería congruente con lo establecido por la Teoría de los Costes de Transacción que se está cumpliendo en el proceso de gestión de este proyecto, y sirve como indicador del éxito de esta iniciativa. Esta teoría indica que los usuarios preferirán utilizar un servicio ofrecido por un operador diferente a la institución pública que lo ofrece originalmente, si los costos de transacción son menores en el primer caso que cuando el servicio es proporcionado por la administración pública. En este caso, el acudir a una agencia del BCR tiene un costo monetario adicional para el usuario, sin embargo, los datos revisados muestran que la cantidad de pasaportes emitidos por este ente bancario van en aumento durante el periodo estudiado. Por lo tanto, se puede concluir que para el usuario de este servicio el costo monetario adicional es menor al costo de transacción de realizar el trámite en las oficinas de la DGME; en

otras palabras, el costo representado por el tiempo necesario para solicitar ahí el pasaporte, o el tener que hacer frente a los “gavilanes”, representa para los usuarios un costo mayor que el pago adicional para llevar a cabo el trámite en el BCR.

Si bien este último punto ayuda a explicar el éxito de esta iniciativa, no hay que pasar por alto que esta contó desde sus inicios con apoyo político del más alto nivel, el cual es un requerimiento indispensable para asegurar la buena implementación de un proceso de innovación en la administración pública. En este caso en particular el proyecto era impulsado, como ya se indicó, por el segundo Vicepresidente de la República, como parte de la estrategia de Gobierno Digital, cuya misión era visualizada como:

Proveer servicios eficientes y de calidad a los ciudadanos y las empresas, así como agilizar y hacer más transparente la gestión pública, con el fin de promover la competitividad del país, y mejorar la relación del gobierno con los ciudadanos, mediante el uso creativo de tecnologías digitales. (Casas, 2006)

Como se puede observar, la misión que se visualiza debería tener Gobierno Digital es congruente con lo dispuesto por la NGP. Además, es necesario rescatar el hecho que no fue una iniciativa aislada, sino parte de una estrategia mayor, la cual se componía de diversas reformas y proyectos a llevar a cabo para mejorar la eficiencia y la transparencia de diversos servicios públicos (Casas, 2006). Si bien el grado de desarrollo y efectividad de las restantes iniciativas que conformaban la agenda de Gobierno Digital impulsada por Casas, tuvieron distinto grado de desarrollo y de resultados, al menos se puede observar que fue parte de un esfuerzo político para realizar una transformación sustantiva en la forma en que las instituciones públicas se relacionaba con los ciudadanos, lo cual implicaba (re)pensar, al menos de manera tangencial, el modelo de Estado que se deseaba tener en Costa Rica.

Como indica Ramió (2001), una de las dificultades de la implementación de la NGP en América Latina reside en que se tratan como iniciativas aisladas, sin reflexionar su impacto en el modelo de Estado y de funcionamiento de sector público que se desea alcanzar. En este caso, no se puede argumentar que se está presente ante un proceso que genere un impacto de significativo en el modelo de Estado presente en Costa Rica, o lo establecido por la NGP; pero sí es posible indicar que se estaba procurando, al menos, realizar una reforma en una serie de servicios que se habían identificado como problemáticos, siguiendo una serie de lineamiento y disposiciones congruentes con la NGP, para así tratar de mejorar la calidad de estos y darles un mayor valor agregado a la ciudadanía.

Por lo tanto, se puede concluir que el éxito de la implementación del proyecto se debe a una confluencia de factores, primero, este se diseñó pensando en el usuario y sus necesidades como punto central, y para ello logra coordinar el trabajo de dos instituciones, de tal forma que la innovación implementada en el trámite de emisión de pasaporte resulta en mayor eficiencia y calidad del servicio. Segundo, el apoyo político que tuvo el proceso para su implementación posiblemente facilitó que se otorgaran los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto, así como supuso una presión a las instituciones involucradas para lo gestionaran de la mejor forma posible.

FUENTES CONSULTADAS

- Arrieta, E. (8 de noviembre de 2006). Migración estará a tope. *Al Día*. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2006/noviembre/08/nacionales887959.html
- Casas, K. (2006). Estrategia de Gobierno Digital. Recuperado de: <http://slideplayer.es/slide/2857668/>
- Cerdas, H. (18 de agosto de 2009). Encuesta UCR y MIDEPLAN: Buena nota para trámite de pasaportes. *Semanario Universidad*. Recuperado de: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/universitarias/encuesta-ucr-y-mideplan-buena-nota-para-trmite-de-pasaportes/>
- CONAMAJ (2010). En Migración había una mafia que cobraba peaje. Recuperado de: <http://conamaj.go.cr/observatorio/index.php/article/printer/en-migracin-haba-una>
- Dirección General de Migración y Extranjería (2007). Pasaportes Expedidos según año Periodo 2000-2006. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2000-2006/PASAPORTES%202000-2006.pdf
- _____ (2013). Solicitudes de Pasaporte del año 2012. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2012/Pasaportes%202012.pdf
- _____ (2014). Solicitudes de Pasaporte del año 2013. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2013/pasaportes%202013.pdf
- _____ (2015). Solicitudes de Pasaporte del año 2014. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2014/Solicitudes%20de%20Pasaportes%202014.pdf

- _____ (2015). Plan de Mejora regulatoria 2015. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/mejora_regulatoria/Plan%20de%20Mejora%20Regulatoria%202015.pdf
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47, 37–64.
- González, G. (31 de mayo de 2006). “Gavilanes” siguen en festín, pese al Ministro. *Al Día*. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2006/mayo/31/nacionales0.html
- Guillén, L. (2015). Comunicación personal, 01 de diciembre de 2015.
- Lara, J. (06 de diciembre de 2006). Gobierno digitalizará en seis meses licencias y pasaportes. *La Nación*. Recuperado de: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/diciembre/06/economia919766.html
- Lara, J. (03 de julio de 2007). Hoy se inicia en banco trámite de pasaportes y licencias. *La Nación*. Recuperado de: http://www.nacion.com/ln_ee/2007/julio/03/economia1153888.html
- López, A. (06 de noviembre de 2012). BCR habilita citas por Internet. *Al Día*. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2012/noviembre/06/nacionales3378788.html
- MIDEPLAN. (2007). Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010. San José: MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. (2011). Informe de Evaluación Anual 2010 del Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010. Recuperado de: https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/31d2f1e6-709c-419f-809e-cf98c363d90e/Informe_Evaluacion_PND_%202010.pdf?guest=true
- Navas Quintero, A. (2010). La Nueva Gestión Pública: una herramienta para el cambio. *Perspectiva*, 23, 36–38.
- Prats Catala, J. (2015). Modos de gobernación de las sociedades globales. En: Cerrillo Martínez, A. (Coord.) *La Gobernanza hoy: 10 textos fundamentales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 145-172
- Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC). Informe 2008: Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica. San José: Universidad de Costa Rica.

- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 184-185.
- Rodríguez, K. (2014). Informe de Labores. Recuperado de: <http://migracion.go.cr/institucion/informes/Informe%20Gestion%202010-2014%20Kathya%20Rodriguez%20Araica.pdf>
- Secretaría Técnica de Gobierno Digital. (2007). Avances y proyección de gobierno digital en Costa Rica. Recuperado de: <http://redgealc.org/download.php?len=en&id=4224&nbre=CRgobiernoDigital.pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos>.
- Umaña, M. (30 de marzo, 2006). Tardan 4 días para dar pasaportes nuevos. *Al Día*. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2006/marzo/30/nacionales0.html

GOBIERNO LOCAL Y CULTURA POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS DATOS DE LAPOP 2004-2012

LOCAL GOVERNMENT AND POLITICAL CULTURE IN CENTRAL AMERICA: AN ANALYSIS FROM LAPOP DATA 2004-2012

Jeff Rodríguez Alvarado
jeff.cr.ucr@gmail.com

Recibido: 26/1/2016 - Aceptado: 26/4/2016

Costarricense. Tiene un bachillerato en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica y es egresado de la Maestría Académica en Ciencias Políticas de la misma casa de estudios. Ha sido asistente de investigación en el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP-UCR) y actualmente se desempeña como asesor en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

RESUMEN

El concepto de cultura política ha estado presente en la Ciencia Política desde hace varias décadas. Sin embargo, la mayoría de análisis se han centrado en el ámbito nacional, dejando lo local en un segundo plano. Este trabajo describe los principales elementos característicos de la cultura política de lo local en Centroamérica en el período 2004-2012. Se concluye que los espacios locales no se han convertido en escenarios de participación y que existe desconfianza en el uso de los recursos. Además, existen diferencias en las actitudes frente a la descentralización entre los países estudiados.

Palabras clave: cultura política, gobierno local, LAPOP, opinión pública, participación.

ABSTRACT

The concept of political culture has been present in political science for decades. However, most analyzes have focused on the national level, leaving the local

in the background. This paper describes the main characteristic elements of the local political culture in Central America in the period 2004-2012. It concludes that local level have not become scenarios of participation and distrust in the use of resources is very high. In addition, there are differences in the attitudes towards decentralization among the studied countries.

Keywords: political culture, local government, LAPOP, public opinion, participation.

INTRODUCCIÓN

El presente documento explora la cultura política de lo local en Centroamérica partiendo de los datos recopilados por el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP, por sus siglas en inglés) en el período 2004-2012. Se pretende dar cuenta de las especificidades de la relación entre la ciudadanía y los espacios políticos locales, siendo el Gobierno Local el espacio privilegiado de esta relación.

Una hipótesis que subyace a la realización de esta investigación es que la cultura política en lo local es diferente de aquella que se expresa a nivel nacional; es decir, que la relación de la ciudadanía con los espacios políticos locales tiene características particulares que la distinguen de la misma relación con las instituciones políticas a nivel nacional.

Con ello no se pretende decir que 'lo local' sea diametralmente opuesto a 'lo nacional', o que las actitudes respecto de ambos espacios sean diametralmente opuestas, sino sencillamente que el espacio local ofrece posibilidades que son únicas o distintas de aquellas que se producen en espacios nacionales, sobre todo como ámbito de participación e involucramiento directo de la ciudadanía en la gestión de lo público en sus diferentes manifestaciones.

Por otra parte, interesa mucho observar las diferencias que puedan existir entre los distintos países de América Latina. La diversidad del sub-continente en términos de los niveles de descentralización en la toma de decisiones, de la existencia o no de identidades locales bien definidas, e incluso de la extensión territorial de los Estados, hace suponer que la cultura política de lo local puede variar mucho de un país a otro.

El alcance de este estudio, sin embargo, es limitado. Se hace uso de los datos recopilados por el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP, por sus siglas en inglés), que incluyen una sección sobre lo local. Dicha sección incluye unas 22 preguntas que tratan, ya sea de la relación del entrevistado con su

Municipalidad, o sobre su participación en asuntos comunales. Estas preguntas, aunque de mucha utilidad, dejan por fuera muchos elementos que podrían ser relevantes para tener una imagen clara y completa de la cultura política en todos los países. Sobre todo, cabe rescatar que son preguntas genéricas que no se adaptan a las realidades particulares de cada país.

Por otra parte, apuntan a la esfera de las relaciones institucionales e institucionalizadas. Es decir, a la relación de la ciudadanía con actores locales –sobre todo Municipalidades–.

A pesar de lo anterior, creemos que hacer este esfuerzo analítico y de investigación es absolutamente relevante, puesto que el espacio local sin duda tiene gran importancia en la socialización política de los individuos, y por lo tanto en el moldeamiento de la cultura política. Además, ayuda a afinar la mirada sobre los fenómenos políticos, poniendo de relieve las especificidades del ámbito local. Para ello, este documento expone en primer lugar un estado del arte que recoge las principales concepciones teóricas sobre la cultura política, partiendo de los aportes seminales de Gabriel Almond y Sidney Verba y repasando las críticas y nuevos desarrollos conceptuales y empíricos de otros autores.

Luego se expone brevemente la metodología utilizada, caracterizando el conjunto de datos a utilizar, las técnicas de estadística descriptiva simple, así como el tamaño de la muestra y la confiabilidad de los datos.

En seguida se exponen los principales hallazgos de la investigación, y se termina con algunas conclusiones preliminares e hipótesis para la investigación ulterior sobre la materia.

ESTADO DEL ARTE

La cultura política

El término cultura política surgió en la década de los 60 del siglo XX de la mano de los teóricos conductistas de la ciencia política Gabriel Almond y Sidney Verba. Su libro “La cultura cívica”, marcó el inicio de un largo desarrollo teórico y empírico sobre la cultura política.

Este apartado explora por un lado los conceptos fundamentales que dan forma a la teoría de la cultura política, y por otro, expone algunas críticas que se han hecho de este enfoque.

Según Gabriel Almond (1970), desde que el ser humano es tal, siempre “ha andado rondando algo parecido a una noción de cultura política”. También Jaqueline Pashard (*s.f.*) comenta que:

la noción de cultura política es tan antigua como la reflexión misma sobre la vida política de una comunidad. Para referirse a lo que hoy llamamos cultura política, se ha hablado de personalidad, temperamento, costumbres, carácter nacional o conciencia colectiva, abarcando siempre las dimensiones subjetivas de los fenómenos sociales y políticos.

Si bien, como señalan estos autores, existía “una cierta noción” de la cultura política desde hace mucho tiempo, no es sino hasta la década de los sesentas, con el auge del conductismo en la ciencia política que el concepto de cultura política empieza a formar parte del acervo teórico de esta disciplina, pero además que se inicia con la recolección de datos empíricos que permitan, de una forma “científica”, delinear los principales rasgos de la cultura política de una sociedad.

El trabajo de Almond y Verba sobre la cultura cívica se inscribía así tanto en la corriente conductista de la ciencia política, como en una dimensión axiológica de la democracia, que estaba preocupada por establecer las condiciones que facilitan la estabilidad de las democracias occidentales después de la II Guerra Mundial.

Según la tesis de estos autores:

Si el modelo democrático del Estado de participación ha de desarrollarse en estas naciones, se requerirá algo más que las instituciones formales de una democracia: el sufragio universal, los partidos políticos, la legislatura electiva. Éstas, de hecho, se incluyen también en el modelo totalitario de participación, en un sentido formal ya que no funcional. Una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con ella” (Almond & Verba, 1970, p. 21).

Como se puede observar, el interés de los autores es establecer una relación entre la institucionalidad estadual (el modelo democrático de Estado) y la participación de los individuos/ciudadanos en tal sistema.

Ciertamente, como señala Torcal (2008, pp. 231, 232), “la cultura política constituye un intento de crear un instrumento que sirva para conectar causalmente la micropolítica (componentes psicológicos individuales) con la macropolítica (los sistemas políticos)”. Esto es fundamental, pues tal relación causal es la base misma de todo el andamiaje teórico de la cultura política.

Continuando con los planteamientos de Almond y Verba cabe apuntar que dichos autores definen la cultura política como las orientaciones cognitivas, afectivas, y evaluativas hacia los objetos del sistema político:

Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población. (Almond y Verba, 1970, p. 21).

Cabe destacar que la cultura política entonces implica la convergencia de al menos tres diferentes “estados” psicológicos de los individuos, en su relación con los objetos del sistema político, a saber, los conocimientos, los sentimientos y las valoraciones. Estas tres categorías son fundamentales para el diseño de instrumentos y metodologías que permitan determinar empíricamente la cultura política particular de un grupo social.

Ahora bien, ¿qué implica cada una de esas dimensiones y dónde se encuentran los límites entre ellas? ¿Qué diferencia un sentimiento de una valoración? ¿Cómo se relacionan los conocimientos con las actitudes? En última instancia ¿Qué significa una “orientación” hacia los objetos del sistema político? Según los autores,

La orientación se refiere a los aspectos internalizados de objetos y relaciones. Incluye: 1) “Orientación cognitiva”, es decir, conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus papeles y de los incumbentes de dichos papeles en sus aspectos políticos (inputs) y administrativos (outputs) 2) “Orientación afectiva”, o sentimientos acerca del sistema político, sus funciones, personal y logros; y 3) “Orientación evaluativa”, los juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos. (Almond y Verba, 1970, p.21).

Las críticas

Los planteamientos de Almond y Verba generaron un intenso debate sobre la cultura política, desde quienes les apoyaron o utilizaron su enfoque para la investigación empírica, hasta quienes criticaron duramente el enfoque.

Siguiendo a Torcal (2008), dividimos aquí las críticas en tres aspectos: a) el concepto de cultura política; b) la naturaleza de la relación entre cultura, comportamiento y sistema político; y c) la tipología de las culturas políticas y en especial de la cultura cívica.

Respecto del concepto de cultura política, las críticas se enfocaron principalmente en el hecho de que parte de unos supuestos epistemológicos discutibles, a saber, que es un concepto de pretendida aplicación universal, pero que está cargado de valoraciones y responde a la realidad de las democracias occidentales solamente. Se le reprochó al concepto su etnocentrismo y el sesgo ideológico de los autores, que dan por supuesto que las democracias más consolidadas están en Estados Unidos y el Reino Unido, sin sustentar esta premisa empíricamente.

En segundo lugar, la relación entre la cultura política, el comportamiento y el sistema político, sigue siendo problemática. Implícitamente, Almond y Verba asumen que existe una relación necesaria entre 'la cultura cívica' y el sistema político democrático, siendo la primera una *conditio sine qua non*, para la permanencia y la estabilidad de la segunda.

Sin embargo, algunos autores (*Cfr.* Barry, 1970) sostienen que la relación puede ser inversa; es decir, que las actitudes frente a los objetos del sistema político se adquieren en el propio relacionamiento con tales objetos; es decir, son el resultado y no la causa, de la existencia de un tipo particular de institucionalidad política.

Finalmente, hubo una fuerte reacción en contra de la tipología planteada por Almond y Verba de cultura parroquial, de súbdito y participativa. Los cuestionamientos tienen que ver no solo con el etnocentrismo y la carga valorativa que conlleva esta tipología, sino también la linealidad simplista que subyace a esta concepción.

Otras críticas adicionales provienen de la escuela del rational choice y de la teoría marxista (*Cfr.* Torcal, 2008).

La cultura política en el Gobierno Local

Los estudios de cultura política por lo general se han enfocado en la orientación de los sujetos frente a los objetos del 'sistema político nacional', es decir, el Gobierno, los diputados, los partidos políticos, entre otros.

Este trabajo, sin embargo, se ocupara, por el contrario, por desentrañar los conocimientos, actitudes, valoraciones y comportamientos de los sujetos *respecto de los espacios políticos locales*. Por espacios políticos locales entendemos los espacios institucionales –Gobierno local o autoridades–, así como también otros espacios no institucionales de participación. Esta investigación, sin embargo, se concentra en los primeros.

Se parte del supuesto de que el espacio local posee matices o elementos característicos que lo hacen distinto del espacio político nacional. De ahí que las actitudes, valores y comportamiento, en fin, la cultura política, pueda variar de una esfera a otra.

En palabras de González (2009, p. 2), es necesario,

aproximarse a las realidades locales entendidas como una escala de lo social [...] y como una producción social [...]; es decir, cuya dinámica resulta de la interacción de múltiples agentes. Estos agentes producen lo local actuando desde diversas escalas de la realidad –local, regional, nacional, global–, desde diversas esferas de la realidad –económica, política, cultural– y desde diferentes tipos de relaciones entre ellos, ya sea de oposición, negociación o cooperación. (González, 2009, p. 2)

Se entenderá entonces por espacio local aquel que los propios individuos construyen como tal, pero que en todo caso representa el espacio geográfico inmediato de ese individuo. Para efectos prácticos, se consideran como espacios locales *la comunidad y el municipio*; siendo el primero un espacio no institucional de participación, y el segundo un espacio institucional/político más cercano al individuo, pero que también puede servir como espacio no institucional de participación.

Los estudios sobre la cultura política local son bastante más reducidos que aquellos que tratan sobre la cultura política nacional, como ya se ha indicado. Sin embargo, existe un trabajo de Mitchell Seligson y Ricardo Córdova del año 2001 que explora la cultura política, el Gobierno Local y la descentralización en Centroamérica, basada en encuestas realizadas en 1999. En total, la muestra utilizada en el estudio fue de 5323 personas de toda Centroamérica (Córdova & Seligson, 2001).

Muchos de los temas tratados por Córdova y Seligson serán retomados por este estudio, aunque en nuestro caso la muestra y el ámbito temporal son mayores debido a los datos que se han recogido en toda Centroamérica en los últimos años.

Desde otra perspectiva, Ramón Maíz explora desde una perspectiva más conceptual que empírica, las particularidades del federalismo como modelo de Estado. Este trabajo subraya el “soporte interpretativo, tanto cognitivo como actitudinal” del federalismo (Maíz, 2011, p. 30).

El trabajo de Maíz contiene reflexiones interesantes sobre la relación entre cultura política y descentralización del poder en el nivel territorial. Sin embargo, al tratar específicamente sobre federalismo, se aleja del propósito central de este artículo, puesto que nuestro objeto de estudio es la relación de la ciudadanía con los Gobierno Locales en países *unitarios*. Es decir, si bien es correcto afirmar –como hace Maíz– la hipótesis de la cultura federal (Maíz, 2011, p. 31), tal hipótesis no aplica para los casos de estudio que ocupan esta investigación.

METODOLOGÍA

Para el desarrollo de esta investigación se utilizarán los datos recopilados por el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP) entre el 2004 y el 2012. La base de datos incluye un total de 45,000 registros de los 5 países de Centroamérica. En total, la base de datos recoge 45.000 encuestas, lo que significa 7500 casos para cada uno de los países en estudio: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Estos datos fueron recopilados a través de encuestas que se realizan cada dos años, desde 2004 hasta 2012, cada una de las cuales recopila 1500 muestras.

Los datos descriptivos de la base de datos se muestran en la **Tabla 1**.

TABLA 1. DESCRIPTIVO DE BASES DE DATOS

		País						Total
		Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	
Año	2004	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
	2006	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
	2008	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
	2010	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
	2012	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
Total		7500	7500	7500	7500	7500	7500	45000

Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Para el análisis de los datos se utilizó el paquete estadístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Se corrieron análisis descriptivos de diferente naturaleza. Los resultados fueron posteriormente exportados al programa Excel para generar los gráficos.

El análisis estadístico fue complementado con la búsqueda de información sobre la gobernanza local en Centroamérica y con estudios de similar naturaleza que pudieran resultar de utilidad para orientar la presentación de los datos de forma simple, entendible y relevante.

ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio que se presenta es de carácter descriptivo. Se pretende dar un panorama general de la cultura política de lo local en Centroamérica, a partir de las variables que la propia encuesta de LAPOP ha venido recogiendo en los últimos años.

Por la naturaleza de este trabajo, estará enfocado en visualizar las diferencias geográficas (es decir, entre países) más que en las históricas o temporales.

Cabe mencionar que el cuestionario¹ tiene ciertas limitaciones que le son propias. Por ejemplo, en todos los casos en que fue posible, se realizó una comparación de las actitudes frente al Gobierno Local y al Gobierno Central; sin embargo, el cuestionario impide hacerlo para todos los casos, pues no incluye ítems que posibiliten tal comparación. Tampoco incluye el cuestionario preguntas específicas que permitan ahondar en algún tema específico en un país en particular; más bien, son preguntas genéricas que buscan establecer patrones y poder comparar dimensiones en los distintos países.

GOBIERNO LOCAL Y CULTURA POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA

Desde que iniciaran los procesos de democratización en Centroamérica a mediados de la década de los ochenta, se inició un proceso de revaloración del papel de los Gobiernos locales en la gobernanza y la promoción de la democracia (Córdova & Seligson, 2001, p. 61).

Los espacios políticos locales, por ser los que están más cerca del ciudadano, parecían ofrecer mayores posibilidades de participación, así como brindar servicios públicos acordes con las necesidades particulares de una zona o población.

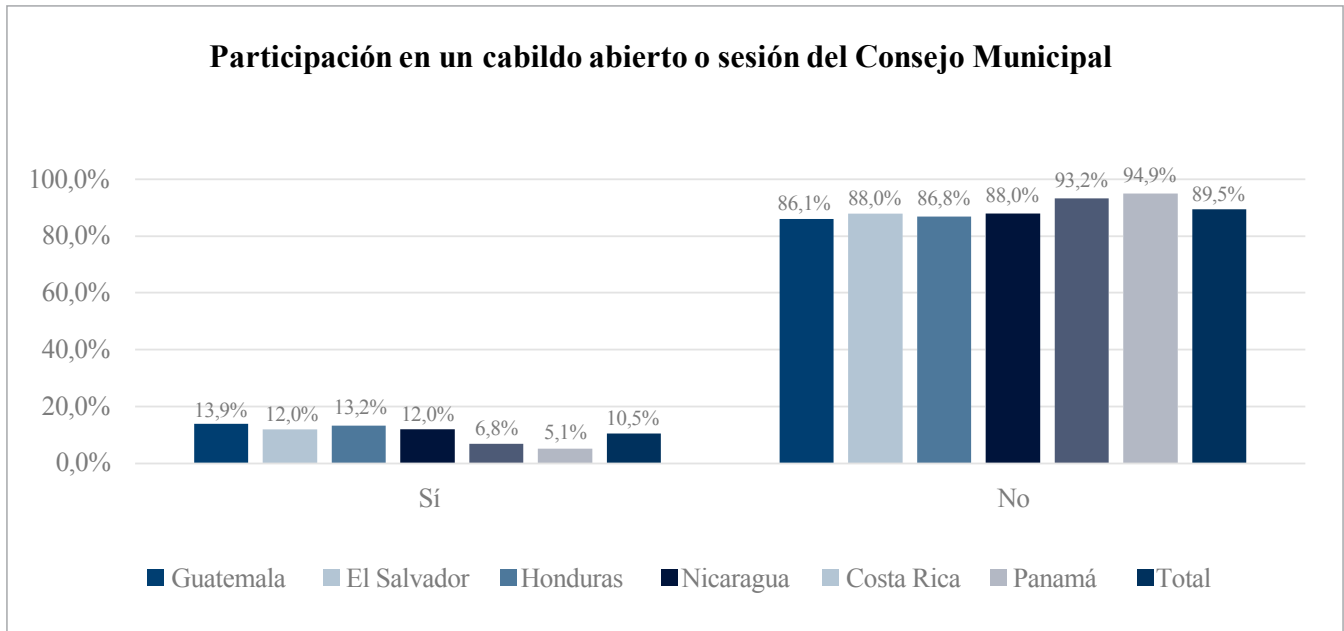
No obstante, diversos estudios han señalado la debilidad institucional que tienen las Municipalidades en Centroamérica, la carencia de recursos propios para enfrentar las crecientes responsabilidades que se les asigna, así como la dificultad para hacer efectiva la autonomía que está establecida legal o constitucionalmente (Cfr: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004; y Espitia, 2004).

En este apartado, se pretende dar cuenta de algunas de las dimensiones de relacionamiento de los ciudadanos con sus Gobiernos Locales, en los siguientes ámbitos: La participación, los servicios públicos, la opinión sobre la descentralización, la confianza en la honestidad de los líderes locales y finalmente el espacio comunal como ámbito de participación específico.

La dimensión de la participación

El análisis de la dimensión de la participación nos muestra que, a pesar de ser el espacio local el que está más cerca del ciudadano, la participación no es muy elevada.

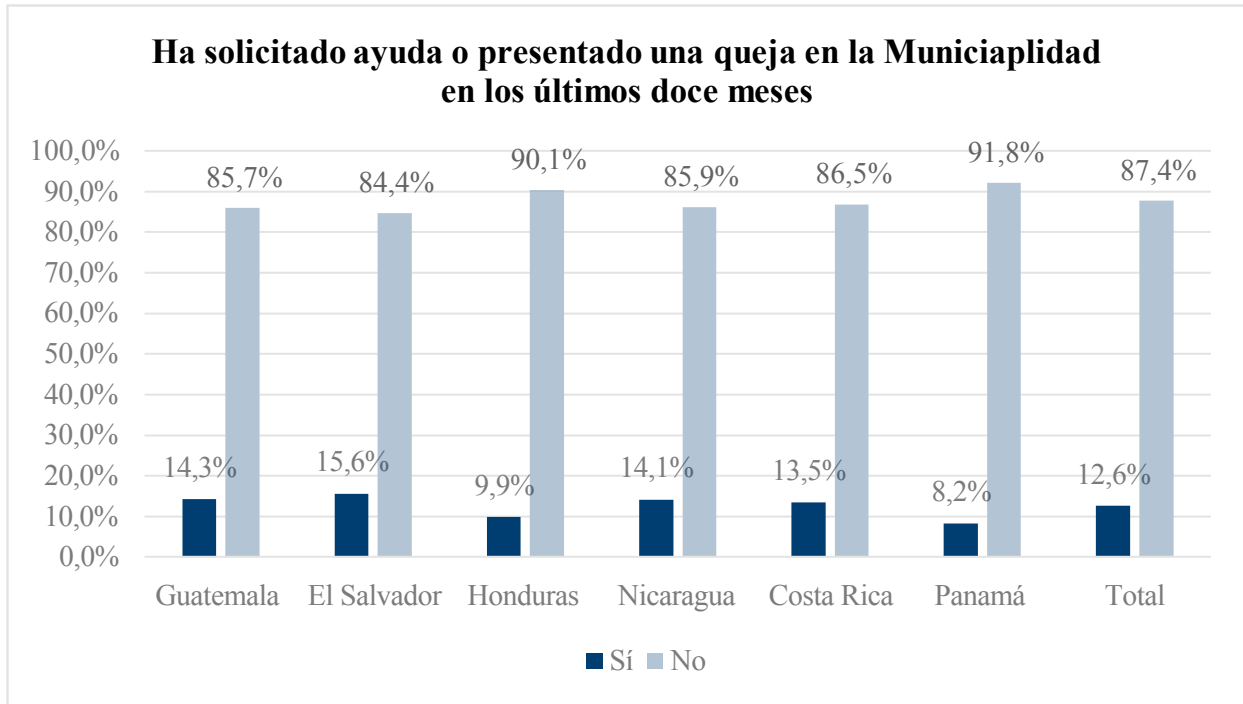
1 El cuestionario puede descargarse en: <http://datasets.americasbarometer.org/database-login/user-search.php?merged=yes>

GRÁFICO 1

Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Por ejemplo, tal como lo muestra el **Gráfico 1** sólo un 10% de la población en Centroamérica ha participado en la sesión del Concejo Municipal o un cabildo abierto en los últimos doce meses. Por otra parte, solamente el 12,6% ha solicitado ayuda o presentado alguna queja ante la Municipalidad en los últimos doce meses, tal como lo muestra el **Gráfico 2**. Nótese que el patrón es muy similar en todos los países.

GRÁFICO 2

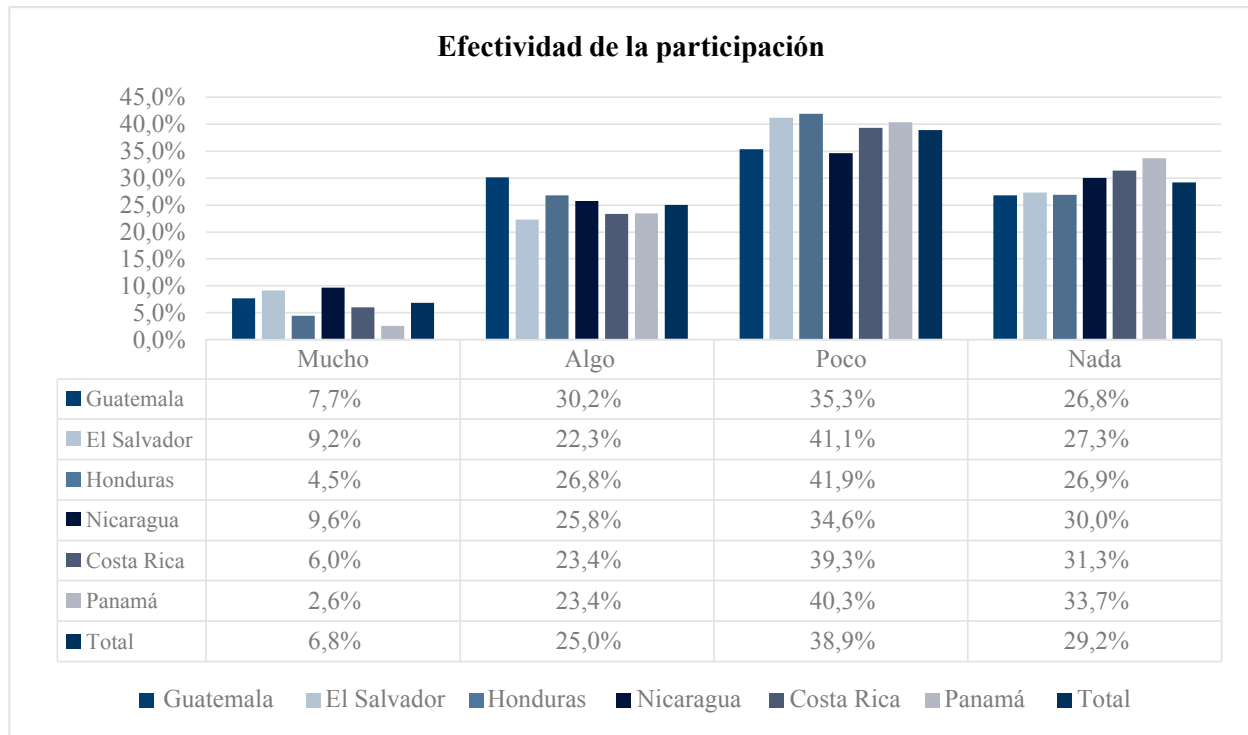


Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Además, los encuestados consideran que la participación es poco efectiva. El **Gráfico 3** muestra las respuestas a la pregunta “¿Hasta qué punto cree usted que los funcionarios de la municipalidad hacen caso a lo que pide la gente en estas reuniones?”.

Como se puede observar, en general, se considera que la participación en ese tipo de reuniones es poco efectiva. Menos del 10% de los encuestados considera que los funcionarios toman “mucho” en consideración lo que la gente pide en las reuniones, mientras que entre un 26 y un 33% considera que no hacen “nada” de caso a las peticiones de la gente.

GRÁFICO 3



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Por otra parte, resulta interesante observar que el comportamiento es relativamente homogéneo en todos los países de la región, a pesar de las diferencias que hay en términos de las prerrogativas de los Gobiernos Locales o su influencia en la generación de políticas.

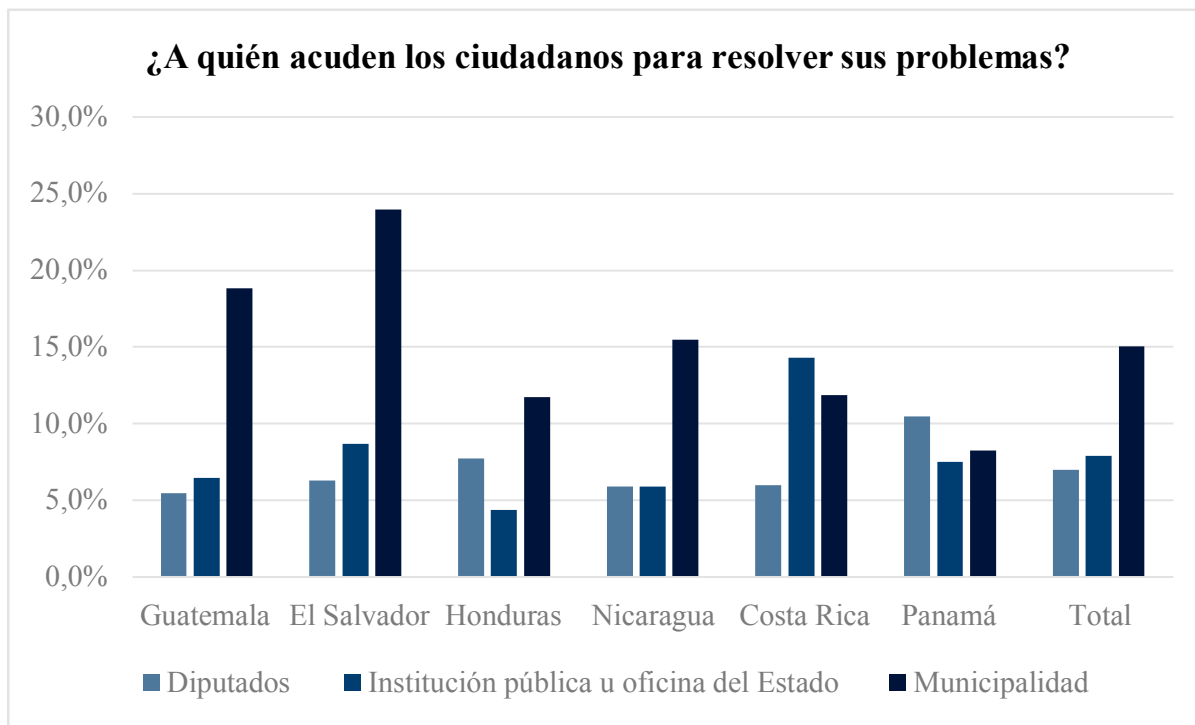
Los servicios públicos municipales

En términos generales, se puede decir que las municipalidades en Centroamérica están encargadas de prestar servicios públicos similares, entre ellos, promoción desarrollo local agrícola, industrial, minero, saneamiento básico, recolección y disposición de basura, higiene municipal, acueducto y alcantarillado, administración de cementerios, mercados, rastros, parques, puentes, bibliotecas, ornato, terminales de transporte; otra infraestructura física menor (escuelas, puestos de salud), pavimentación, construcción y conservación de andenes, vías, caminos, carreteras y alumbrado público (Espitia, 2004, p. 35).

A pesar de la mencionada debilidad institucional de los Gobiernos Locales, es interesante notar que es este el espacio al que más ciudadanos asisten en Centroamérica para que atienda sus problemas o necesidades. Ante la pregunta de si alguna vez ha pedido usted ayuda o cooperación a diputados, autoridades locales, o ministerios y otras instituciones públicas, para resolver sus proble-

mas, más personas en promedio habían acudido a las autoridades locales que a otros órganos.

GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

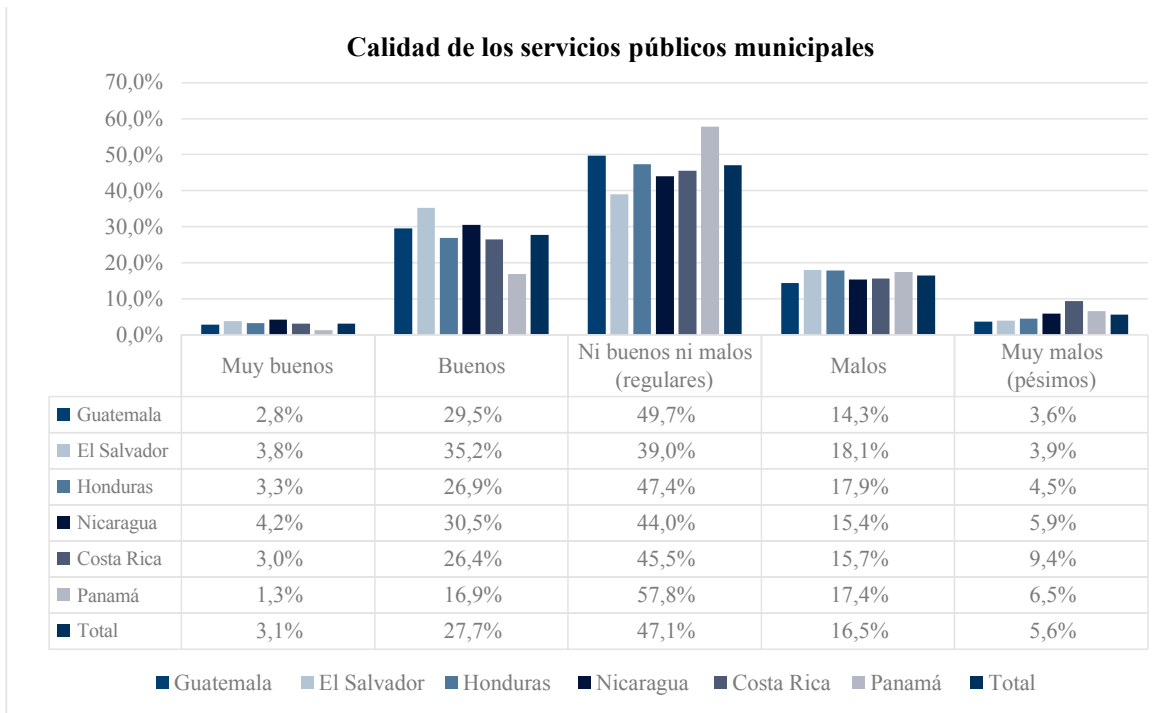
El **Gráfico 4** muestra esta relación. En promedio, un 15% de los centroamericanos han acudido a una autoridad local para solucionar sus problemas, en contraste con el 7% que ha acudido a un diputado y un 8% a otras instituciones públicas y oficinas del Estado (ambos, entes del Gobierno Central).

Esta predilección es particularmente acusada en los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, países en que es clara la tendencia a acudir a autoridades locales por sobre otras autoridades nacionales para resolver problemas. La tendencia es diferente en los casos de Costa Rica y Panamá. En el caso costarricense la fuerte institucionalidad que se ha creado a nivel central explica que más gente acuda a las instituciones públicas centrales; sin embargo, la diferencia es solamente de 2,4%. En el caso de Panamá se tiende a acudir más a diputados y miembros del Congreso que a autoridades locales.

Ahora bien, en lo que refiere a la calidad de los servicios, los datos muestran que este puede calificarse como “regulares”. El **Gráfico 5** evidencia que cerca de la mitad de los encuestados considera la calidad de los servicios como regulares,

seguido por aquellos que los consideran 'buenos'. Son muy pocos, sin embargo (3,1%) quienes consideran que son muy buenos. De este gráfico, lo más revelador es que no existen grandes diferencias entre los países de la región. Por el contrario, el comportamiento es muy homogéneo.

GRÁFICO 5



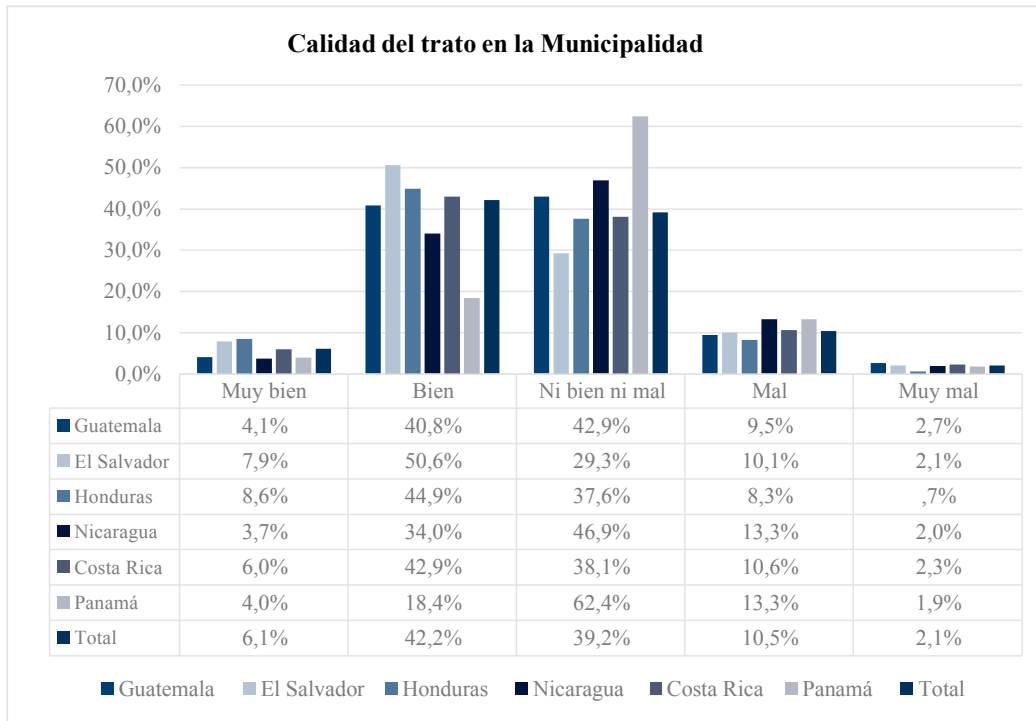
Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Esto demuestra que, aunque se parte de una base relativamente buena, aún existe un reto importante en materia de calidad de los servicios públicos locales que atiendan las necesidades y demandas de la población.

Por otra parte, resulta interesante observar que, en términos generales, las personas encuestadas parecen estar satisfechas o al menos no disgustadas con el trato que reciben por parte de los funcionarios de las Municipalidades.

El **Gráfico 6** muestra las respuestas a la pregunta: ¿Cómo considera que le han tratado a usted o a sus vecinos cuando han ido a la municipalidad para hacer trámites? ¿Le han tratado muy bien, bien, ni bien ni mal, mal o muy mal?

GRÁFICO 6



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Como se puede observar, solo alrededor del 13% de los encuestados consideran que han recibido un trato malo o muy malo cuando se han acercado a realizar trámites en la municipalidad. En contraste, casi la mitad (48,3%) considera que han sido tratados bien o muy bien.

Por lo general, los Gobiernos Locales ofrecen un espacio para un trato más cercano entre los ciudadanos y los funcionarios, que no pocas veces se conocen personalmente, o viven en el mismo lugar, etc. Esto propicia unas relaciones más cordiales entre ciudadanos y funcionarios, lo cual se refleja en estos datos.

En resumen podemos afirmar que los ciudadanos acuden principalmente a las autoridades locales para resolver sus problemas; además, que la mayoría de los centroamericanos considera que los servicios que brinda la Municipalidad, así como el trato que reciben de parte de los funcionarios, son más buenos que malos, aunque evidentemente aún quedan retos pendientes en esa materia.

Las opiniones sobre la descentralización

Entendemos por descentralización “la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia niveles de gobierno regionales y locales” (CEPAL & GTZ, 2000).

Este concepto ha venido permeando la generación de políticas públicas en Centroamérica desde hace un par de décadas. Todos los países de la región, en mayor o menor medida y con mayor o menor éxito, han adoptado políticas tendientes a la descentralización. Tal como lo dice Espitia (2004, p. 23),

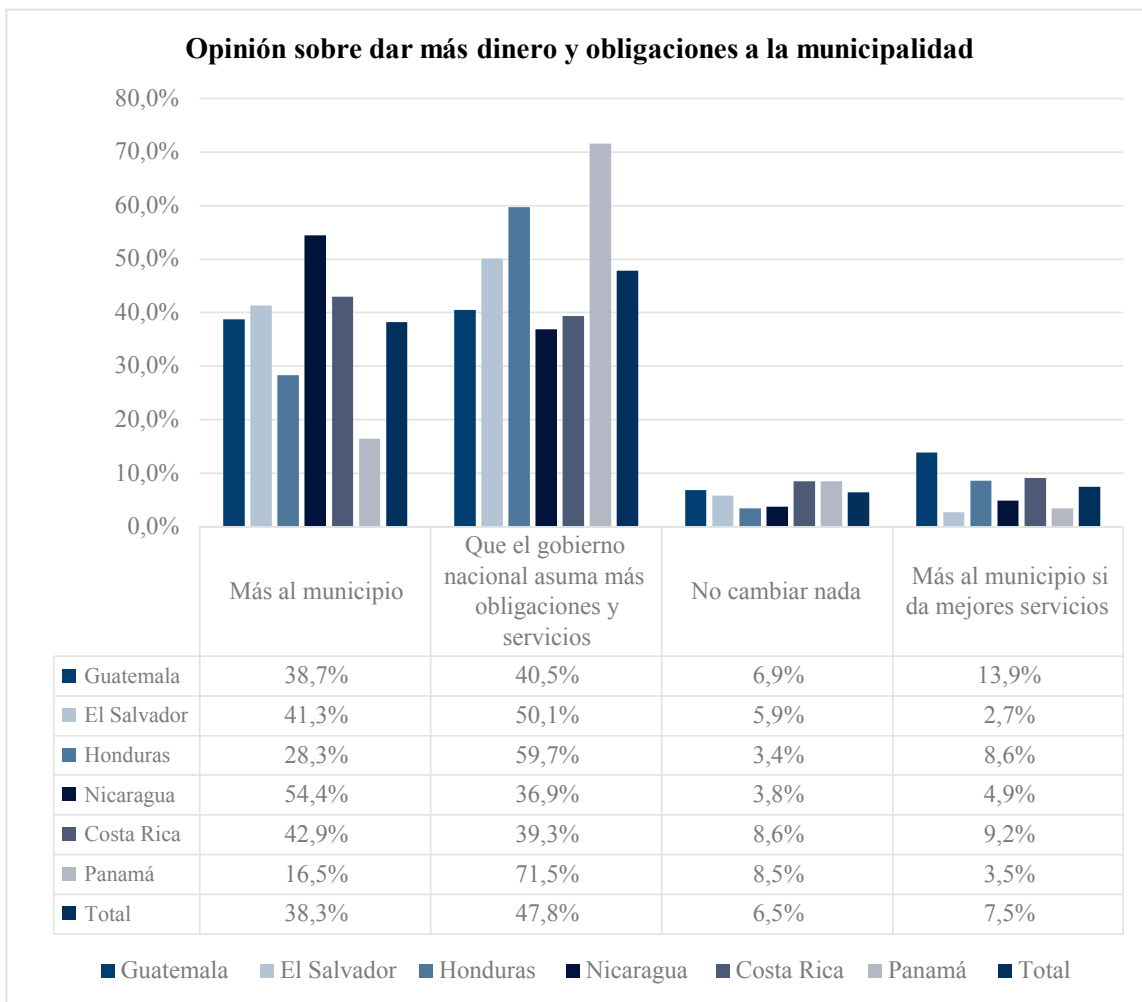
No solamente se presenta en los años noventa una proliferación de normas municipales, también los gobiernos nacionales, apoyados por agencias internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, diseñan estrategias globales de modernización del Estado y dentro de ellas se formulan estrategias de descentralización y fortalecimiento local (Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala) o ligadas a políticas encaminadas a la reducción de la pobreza (Nicaragua, Honduras y Panamá).

Interesa en este apartado conocer las opiniones que existen en la ciudadanía sobre la transferencia de recursos y competencias desde el Gobierno Central a las Municipalidades.

El **Gráfico 7** muestra los resultados de la pregunta “En su opinión, ¿se le debe dar más obligaciones y más dinero a la municipalidad, o se debe dejar que el gobierno nacional asuma más obligaciones y servicios municipales?”

En el gráfico se puede observar que, con excepción de Costa Rica y Nicaragua, en los demás países prevalece la opinión de que el Gobierno Nacional debe asumir más obligaciones y servicios.

GRÁFICO 7



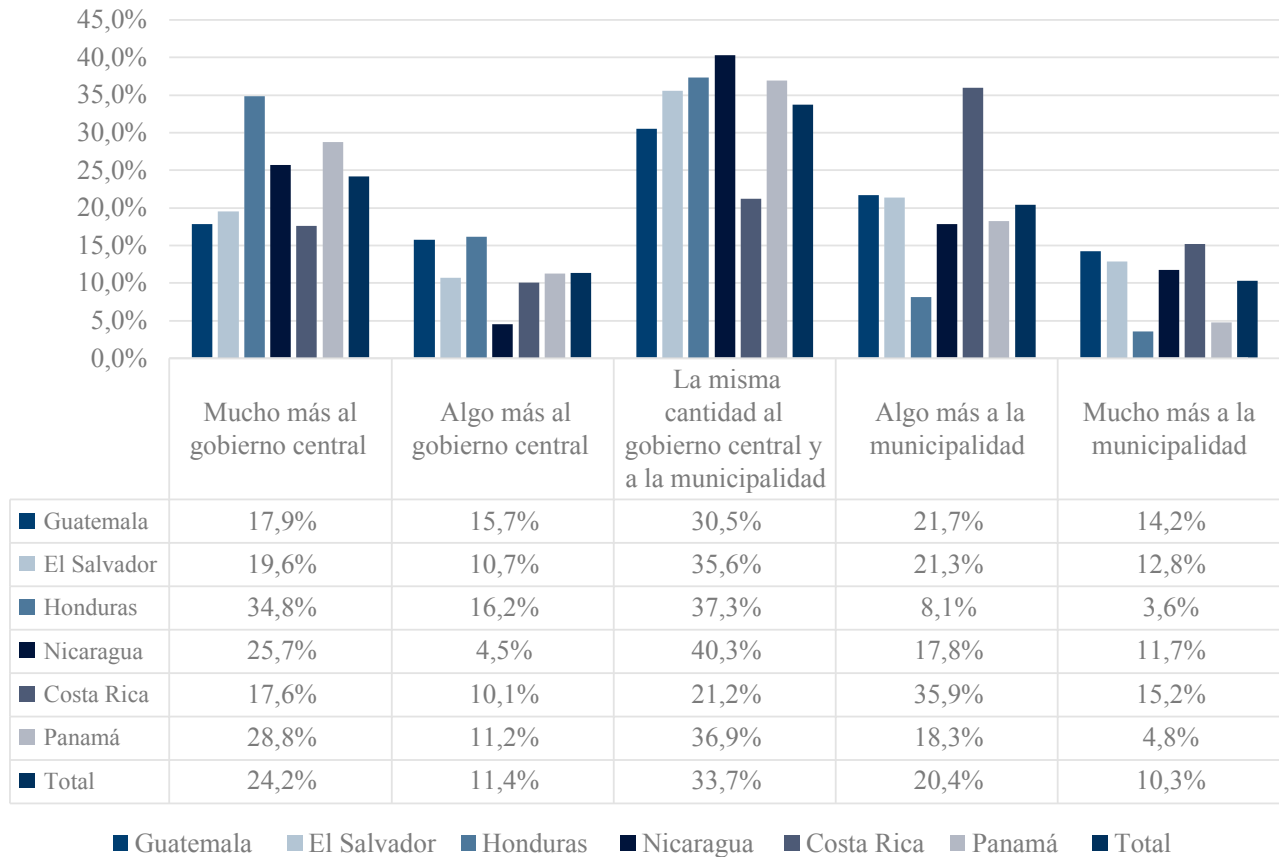
Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Los gráficos **Gráfico 8** y **Gráfico 9** desagregan ambas dimensiones, la de la responsabilidad y de la administración de recursos financieros.

El **Gráfico 8** muestra las respuestas a la pregunta “Tomando en cuenta los servicios públicos existentes en el país ¿A quién se le debería dar más responsabilidades?”. El **Gráfico 9**, por su parte, muestra las respuestas a la pregunta “Tomando en cuenta los recursos económicos existentes en el país ¿Quién debería administrar más dinero?”

GRÁFICO 8

A quién se le debería dar más responsabilidad



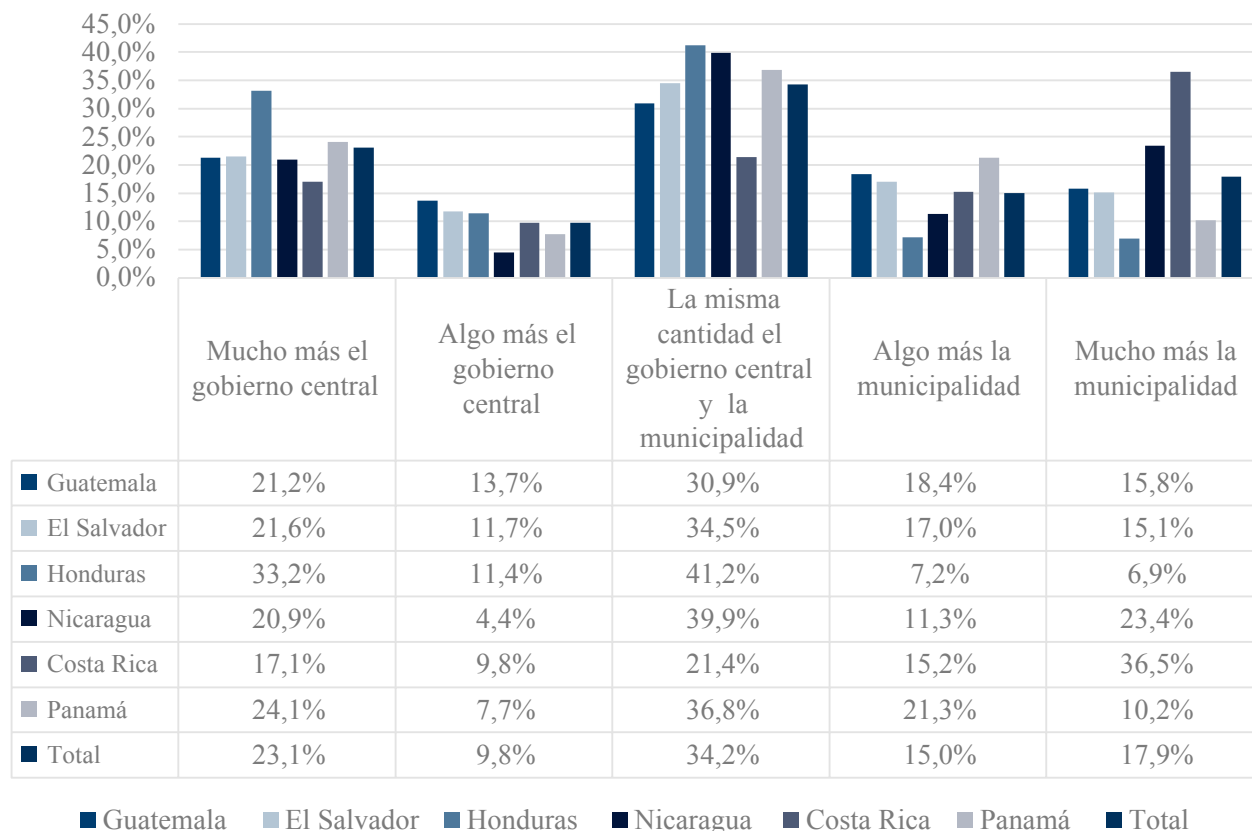
Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

En ambos casos, sobresale el caso de Costa Rica, que es el único país que muestra una clara tendencia a favorecer la asignación de más recursos y responsabilidades las Municipalidades. En efecto, un 51,1% de los costarricenses considera que se debe dar algo o mucha más responsabilidad a las Municipalidades, en contraste con solo un 11,7 en el caso de Honduras, que es el país que muestra menor propensión a favorecer la descentralización.

Excepto en el caso costarricense, la mayor parte de la población en Centroamérica se inclina por una responsabilidad equitativamente distribuida entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales. En total, un 33,7% considera que ambos niveles de Gobierno deberían tener la misma cantidad de responsabilidades.

GRÁFICO 9

A quién se le debería dar más dinero



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

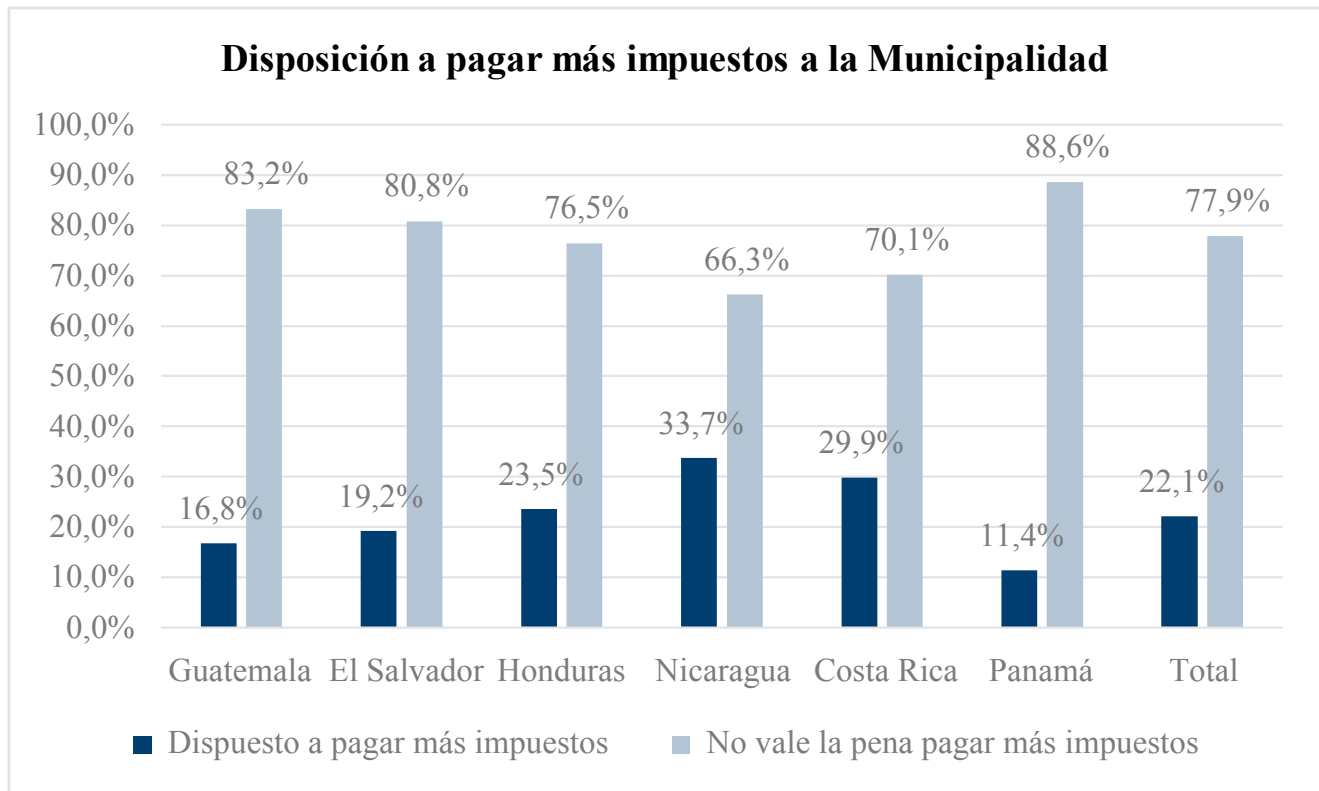
En cuanto a la asignación de recursos presupuestarios, nuevamente sobresale Costa Rica como el país con actitudes más favorables a la descentralización y Honduras como el más reacio a este tipo de políticas. Esto se puede observar claramente en el **Gráfico 9**.

Además, se consultó si la persona estaría dispuesta a pagar más impuestos a la municipalidad para que pueda prestar mejores servicios municipales o cree que no vale la pena pagar más impuestos a la municipalidad. El **Gráfico 10** expone los resultados de esta pregunta.

En todos los casos, el porcentaje de quienes consideran que no vale la pena pagar más impuestos a la municipalidad supera ampliamente al de aquellos dispuestos a pagar más impuestos. Sobresalen, sin embargo, Nicaragua y Costa Rica como

los países en que la disposición a pagar más impuestos municipales es mayor (33,7% y 29,9% respectivamente) y Panamá como aquel en que tal disposición es menor (sólo 11,4%).

GRÁFICO 10

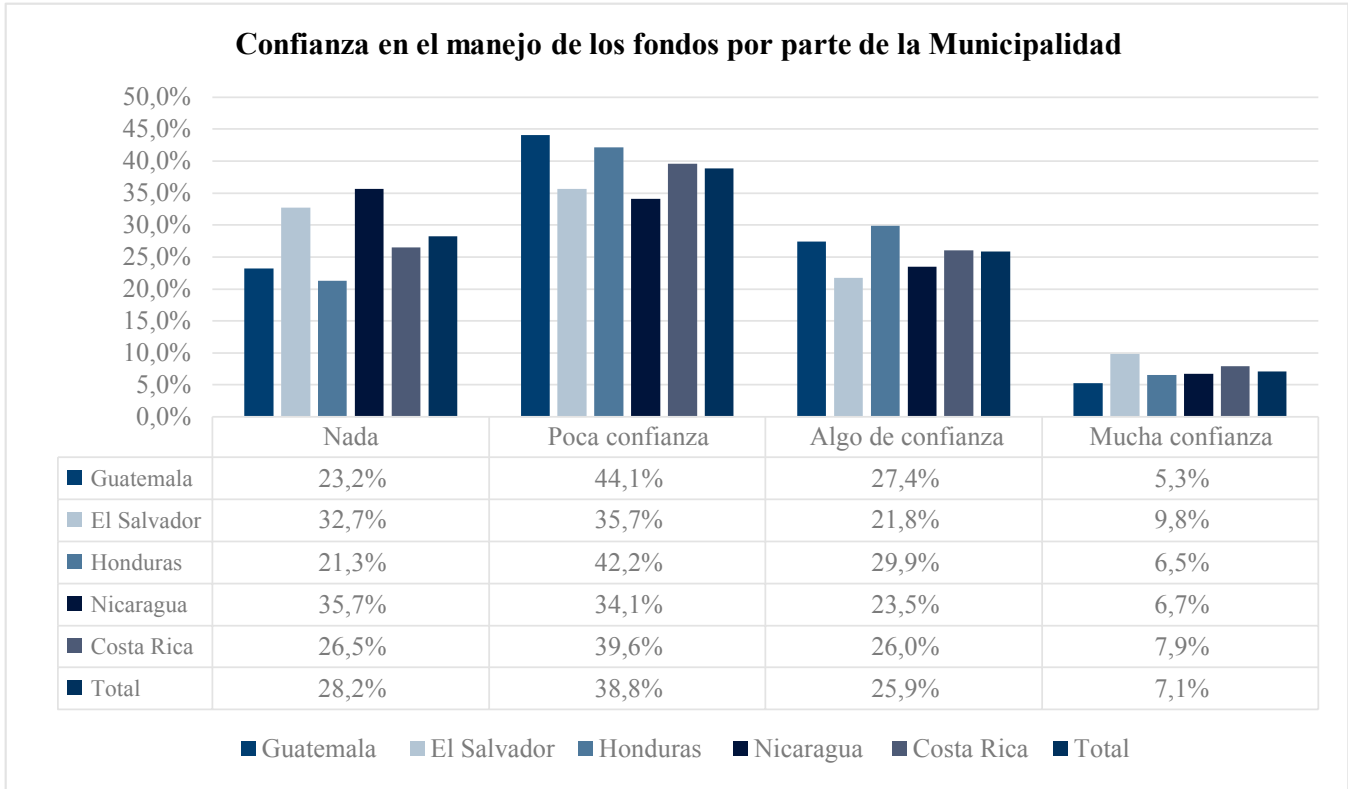


Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Confianza en las autoridades municipales

Otra de las dimensiones que interesa observar es la confianza de la ciudadanía en el accionar de las autoridades municipales. En una región con una alta percepción de corrupción, es menester verificar si esta tendencia se repite a nivel de los Gobiernos Locales o si está más ligada al Gobierno Central.

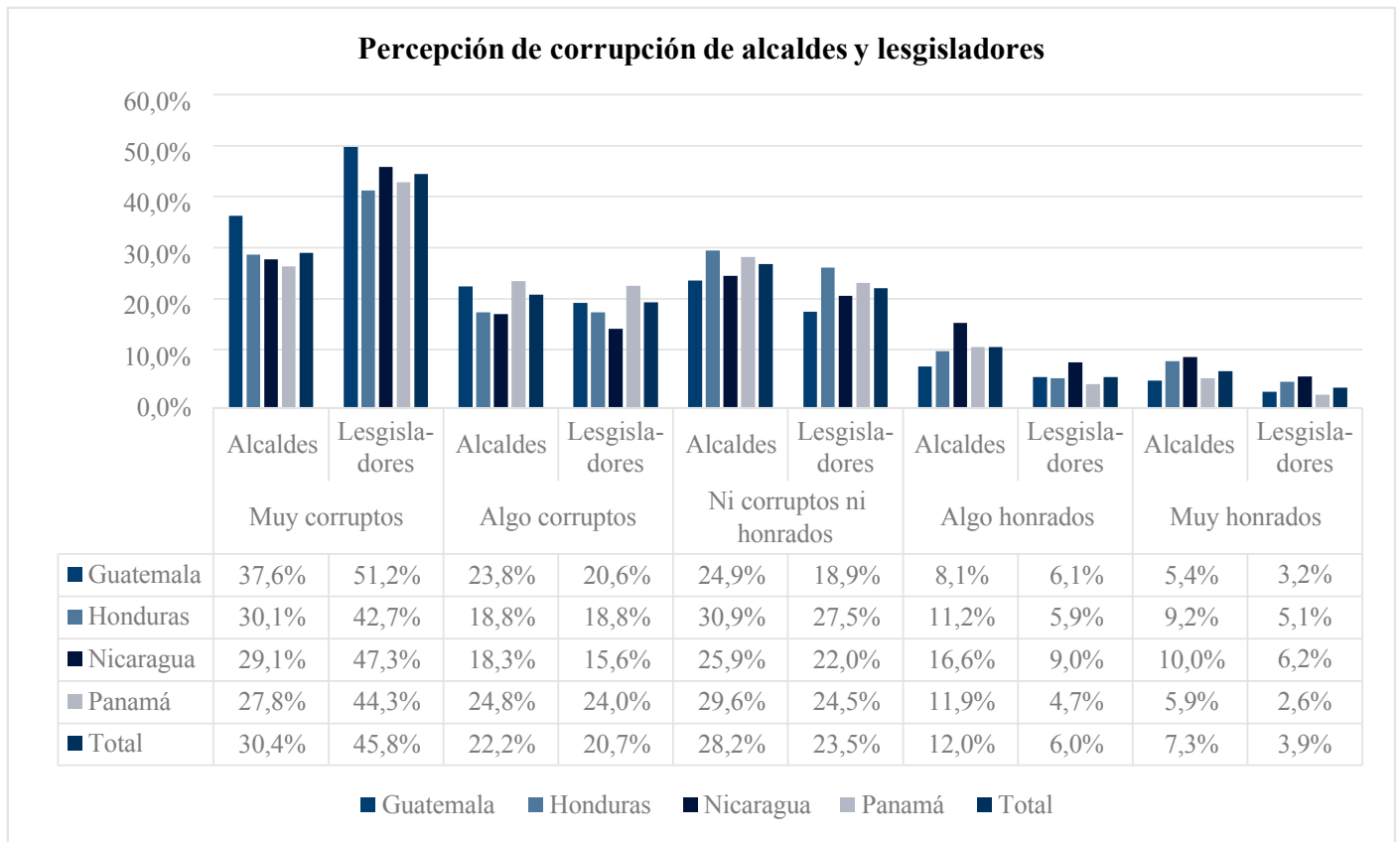
GRÁFICO 11



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

El **Gráfico 11** muestra que, en términos generales la mayoría desconfía más de lo que confía en el manejo adecuado de los fondos de la Municipalidad. Un 67% de los encuestados tiene poca o nula confianza en el manejo de los recursos financieros, mientras que solo un 7,1% tiene mucha confianza. Cabe destacar además que el patrón se repite en todos los países sin grandes diferencias.

GRÁFICO 12



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Ahora, si bien la percepción de corrupción en el Gobierno Local es alta en sí misma, sería necesario compararla con un indicador que refiera al Gobierno Central. El **Gráfico 12** hace justamente eso; compara la percepción de corrupción de los legisladores o diputados con la de los alcaldes.

Para realizar este gráfico se hizo una recodificación de las variables. El instrumento de LAPOP incluye una pregunta sobre percepción de la corrupción de distintas instituciones, en una escala de 1 a 10, siendo 1 'muy corrupto' y 10 'muy honrado'. En este caso, se convirtió esa escala numérica en una cualitativa con solo 5 categorías, de forma que la suma de 1 y 2, pasó a llamarse 'muy corruptos' y así sucesivamente, hasta la suma de 9 y 10, que pasó a llamarse 'muy honrados'. Esta conversión se realizó con el fin de facilitar la comparación en el gráfico. Además, cabe indicar que estos datos no fueron recabados para Costa Rica y El Salvador, por lo que se excluyen del gráfico.

De los datos podemos extraer que la percepción de corrupción tanto de alcaldes como de legisladores es alta en todos los países estudiados. Sin embargo, lo cierto es que los alcaldes son considerados como más honrados que los legisladores. Mientras que un 66,5% considera que los legisladores son algo corruptos o muy corruptos; solo un 52,2% considera eso de los alcaldes. La diferencia es de casi 15%.

CONCLUSIONES

El espacio local es un ámbito de participación y acción política que tiene particularidades propias y diferenciadas del ámbito nacional, tal como ha quedado claro en este estudio. Sin embargo, se ve siempre influido por el contexto nacional y regional.

Este trabajo tomó una base de datos “en bruto” y a partir de ahí se reconstruyó un cuadro sobre las percepciones, actitudes y valoraciones de los centroamericanos con respecto a sus Gobiernos Locales. El aporte –si es que alguno– es haber tomado dato que no estaban procesados y convertirlos en información que puede ser entendida fácilmente.

Uno de los hallazgos principales es que la participación ciudadana es limitada tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local. Además, la ciudadanía considera que su participación es poco relevante o tiene poca influencia en la elaboración de las políticas públicas.

Por otra parte, se observa que los ciudadanos acuden principalmente a las autoridades locales para resolver sus problemas; además, que la mayoría de los centroamericanos considera que los servicios que brinda la Municipalidad, así como el trato que reciben de parte de los funcionarios, son más buenos que malos, aunque aún quedan retos pendientes en esa materia.

Las actitudes sobre la descentralización y el traslado de competencias y recursos a los Gobiernos Locales difieren entre países. Mientras en Costa Rica y Nicaragua son relativamente favorables, en los demás países no parece existir disposición o interés en que las Municipalidades asuman más responsabilidades en comparación con el Gobierno Central. Eso sí, la gran mayoría no está dispuesta a pagar más impuestos para financiar servicios públicos municipales.

En cuanto a la confianza en las autoridades locales, los datos muestran que, a pesar de estar muy deteriorada en todos los niveles, es mayor que en otras autoridades nacionales, como es el caso de los diputados o congresistas.

Este último elemento pone de relieve la gran necesidad de abordar el tema de la corrupción con urgencia y seriedad, debido a las negativas consecuencias que esto tiene en la legitimidad del sistema político en general, y en la consolidación de la democracia.

Finalmente, se encontró que no existen grandes diferencias en la cultura política de lo local entre los diferentes países de América Central. A pesar de que el tamaño del territorio, los esquemas de gobernanza y el papel histórico de los Gobiernos Locales son distintos en los seis países en estudio, los patrones de la cultura política son relativamente homogéneos y, en cualquier caso, no se observa ningún caso que claramente se diferencie de los demás. Más bien, se observan diferencias menores en la mayoría de asuntos estudiados, con limitadas excepciones, como es el caso de Costa Rica en la actitud frente la descentralización. Pero incluso en este caso, las diferencias no son tan significativas como para concluir que existe una *cultura política distinta* en este país con respecto a las demás naciones de la región.

El análisis precedente indica que el espacio local tiene enormes potencialidades que aún pueden ser exploradas y explotadas. En general, se acude y se confía más en el Gobierno Local que en el Gobierno Central. Pero aprovechar esas potencialidades significaría un esfuerzo consciente y una decisión política compleja de parte de las élites gobernantes que están en el Gobierno Central.

La cultura política, como concepto dinámico, está cambiando en el tiempo. Por ello, habría que seguir dando seguimiento a este tema para ver su evolución en el futuro.

FUENTES CONSULTADAS

- Almond, G. (2007). Democracia y cultura cívica. En: Vallespín, F. & Del Águila, R. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Almond, G. & Verba, S. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.
- Barry, B. (1970). *Sociologists, economists and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- CEPAL, GTZ. (2000) *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México*. Santiago: CEPAL y GTZ.
- Córdova, R. & Seligson, M. (2001). *Cultura política, Gobierno Local y descentralización en Centroamérica*. San Salvador: FLACSO.

- Espitia, G. (2004). *Descentralización fiscal en Centroamérica*. Análisis comparativo. San Salvador: CONFEDELCA.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (2004). *Análisis Comparativo*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- González, R. (2009). Lo local en la teoría y en la política. *Polis*, No. 22.
- Maíz, R. (2011). La cultura política federal. El federalismo más allá de las instituciones. *Claves de Razón Práctica*, N° 209.
- Pashard, J. (s.f.). *La cultura política democrática*. México: IFE.
- Torcal, M. (2008). Cultura política. En: Del Águila, R. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta.

ELECCIONES COSTA RICA 2014: EL APARENTE GIRO HACIA EL PROGRESISMO DE IZQUIERDA MEDIANTE EL TRIUNFO DEL PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA Y EL ASCENSO DEL FRENTE AMPLIO

COSTA RICA 2014 ELECTIONS: THE APPARENT SHIFT TO THE LEFT PROGRESSIVISM BY THE TRIUMPH OF THE ACCIÓN CIUDADANA PARTY AND THE RISE OF THE FRENTE AMPLIO PARTY

Rotsay Rosales Valladares
rotsay.rosales@ucr.ac.cr

Recibido: 14/12/2015 - Aceptado: 22/6/2016

Politólogo centroamericano nacido en Costa Rica (1969). Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor y Evaluador del Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral en diversos proyectos y actividades desde 1998 hasta la actualidad, especialmente en el tema de partidos políticos, procesos electorales y sistemas de partidos políticos. Profesor de la Universidad de Costa Rica desde 1994 en la Escuela de Ciencias Políticas y desde 1997 en el Posgrado Centroamericano de Ciencia Política. Actualmente es Catedrático. Ha sido docente en el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas y en la Maestría en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo, ambos de la UCR. Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP). Es coautor y autor de cinco libros y de numerosos artículos académicos.

RESUMEN

La consecución del Poder Ejecutivo por el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el exponencial crecimiento en las votaciones a favor del Frente Amplio (FA) induce a considerar que Costa Rica se orienta hacia la generación de políticas claramente progresistas. No obstante, a pesar de estos triunfos electorales el gobierno del PAC está limitado por su compleja composición interna, un sistema de partidos y un espacio público que se constituyen en serios constreñimientos a sus supuestas intenciones de revertir el modelo de desarrollo seguido por el país en los últimos 30 años. La Costa Rica contemporánea se caracteriza por un sistema de partidos

en recomposición y sin una trayectoria certera, partidos políticos con muy poco arraigo social y deslegitimados y un espacio de “lo público” muy demarcado por algunos poderes fácticos que claramente se oponen a cualquier intento alternativo generado desde las iniciativas populares - progresistas.

Palabras clave: Progresismo de izquierdas, partidos políticos, elecciones, poderes fácticos, cambio.

ABSTRACT

The PAC's win in the second round elections and the exponential growth in voting to the FA party induces to consider that Costa Rica is oriented towards the generation of policy clearly progressive. However, despite these electoral wins, the Government of PAC is limited by its complex internal composition, a party system and a public space that constitute serious constraints to their alleged intentions to revert the model of development followed by the country in the past 30 years. Costa Rica was the most stable “Polyarchy” in Latin America (O'Donnell). Nowadays, this country has uncertain Party System, political parties with very little social roots and a space of “publicness” very demarcated by some fact-powers that be clearly opposed to any attempt at alternative generated from the popular - progressive initiatives.

Keywords: Left Progressivism, Political Parties, Elections, Real Powers, Change.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo fue presentado como ponencia el día 23 de julio de 2015 en la Pontificia Universidad Católica del Perú, durante el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Se estructura en tres secciones. La primera, es esta breve introducción que describe de manera sumaria los principales aspectos del régimen electoral costarricense y propone una noción de progresismo de izquierda. En la segunda sección se consignan e interpretan los principales resultados y factores determinantes del proceso electoral en Costa Rica del 6 de febrero de 2014 (primera ronda) y del 6 de abril de ese mismo año (segunda ronda), que derivaron en la designación del historiador Luis Guillermo Solís Rivera (Partido Acción Ciudadana - PAC-) como Presidente de la República. Para concluir, se construye una valoración retrospectiva de la gestión del PAC en el gobierno durante su primer año con el propósito de vislumbrar, en perspectiva panorámica, algunas tendencias prospectivas para los siguientes tres años.

La articulación analítica de esas tres secciones está orientada a responder, como primer objetivo, a una interrogante principal: ¿Por qué las elecciones nacionales de Costa Rica en 2014 (presidencial y legislativa) son evidencia frágil e insuficiente para inferir una tendencia ascendente del progresismo de izquierdas (popular - progresismo) en ese país?

El sistema electoral costarricense

El marco jurídico que rige a los procesos electorales en Costa Rica se establece en la Constitución Política¹ y el Código Electoral.² El Código Municipal³ refiere a la elección de autoridades en los gobiernos locales (alcaldes, síndicos, regidores y personas miembros de los consejos municipales de distrito), las cuales se efectúan cada cuatro años justo a la mitad del período correspondiente a los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁴ Las elecciones presidenciales se realizan simultáneamente con la elección de personas diputadas o congresistas.

En la elección de Presidente y Vicepresidentes aplica el sistema de mayoría especial. Para resultar ganador en primera vuelta se debe obtener al menos el 40% de los votos válidos (umbral reducido). En caso de que no se alcance este mínimo, se convoca a segunda vuelta o “ballotage”, a realizarse el primer domingo de abril siguiente a la primera ronda. Los votos en blanco y los nulos no se contabilizan como votos válidos, ni se asignan a ningún candidato. La duración del mandato presidencial es de cuatro años sin posibilidad de reelección consecutiva.

El Parlamento o Asamblea Legislativa -como se le denomina-, es una estructura unicameral de 57 diputados y diputadas. El sistema de elección de los representantes al Poder Legislativo es proporcional. La fórmula para la distribución de escaños es por cociente simple, subcociente y residuo mayor (variante del cociente Hare). Cada provincia conforma una circunscripción que tiene asignado cierto número de escaños referidos a su población. Para la elección de diputaciones y representantes municipales sólo los partidos políticos que obtengan al menos el subcociente tienen derecho a repartición de escaños. Cada ciudadano solo puede emitir un voto en listas cerradas y bloqueadas. Al igual que las elecciones para la Presidencia de la República, la duración del mandato de las diputaciones es de cuatro años y se permite a las y los diputados ser electos nuevamente, siempre que no sea en períodos consecutivos o inmediatos.

1 Publicada el 07 de noviembre de 1949.

2 Ley No. 1536, publicada el 14 de enero de 1953.

3 Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998.

4 Las elecciones subnacionales a mitad del período del Ejecutivo y Legislativo es una disposición vigente a partir de la promulgación de varias reformas al Código Electoral en el año 2009. Esas reformas contenían un artículo transitorio para que las elecciones del 2010 se realizarán en el mes de diciembre y por un período de seis años (única ocasión) para quienes resultaren electos en esa oportunidad. A partir de febrero del 2016 estas elecciones se realizarán cada cuatro años.

La división política - administrativa consiste en 7 departamentos o provincias: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. La unidad más pequeña son los distritos que suman actualmente 463. Los gobiernos locales son las Municipalidades. En total hay 81 cantones y 8 consejos municipales de distrito.

En todos los niveles (presidencial, legislativo y municipal) las personas ciudadanas pueden aspirar a cargos de elección popular mediante partidos políticos inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Esto quiere decir que no se permiten las candidaturas independientes mediante otras opciones como los comités cívicos electorales o las suscripciones populares.

Para el proceso electoral nacional del 2014, el “Padrón Nacional Electoral” fue de 3.078.321 electores (64% de la población total del país), 1.535.869 electores hombres y 1.542.452 electoras. Se instalaron un total de 6.515 juntas receptoras de votos distribuidas en 2.043 distritos electorales en el territorio nacional (alrededor de 51.000 kilómetros cuadrados) y en las 53 juntas receptoras en el extranjero.

¿Cómo se entiende el “progresismo de izquierda” en esta ponencia?

De manera previa a la descripción de las elecciones 2014 en Costa Rica y del análisis de hechos políticos que contradicen el supuesto ascenso de fuerzas progresistas de izquierdas de ese país, se considera necesario esbozar qué características asume este ensayo como distintivas de esa orientación ideológica y programática. No se trata de una definición exenta de discusión, con pretensiones universalistas ni definitiva. Se propone una noción de progresismo amplia, operacional para este trabajo y compuesta por las siguientes propiedades (FES/Costa Rica 2015, Salas et.al 2014, Coraggio et.al 2014, ILDIS / FES 2008, Mouffe 1999):

1. Progresismo significa “progresar”, dar un paso adelante, avanzar hacia..., mejorar lo actual... Transformar la sociedad y el estatus quo... transformar lo que hacemos para cambiar lo que somos, hacia una nueva sociedad democrática.
2. Supone luchar al lado de las poblaciones socialmente excluidas,
3. suscribir como principio y resultado la justicia social...
4. ...ganarle la batalla al poder... de los grupos o poderes fácticos, de los conglomerados económicos transnacionales...
5. El progresismo de izquierda promueve luchas emancipatorias contra la pobreza, la desigualdad, la exclusión, la homogenización (“la igualdad a la que aspiramos reconoce la diversidad”).
6. Se opone a la instrumentalización de lo público por los intereses privados: es la práctica política que prioriza el interés del espacio público con respecto a los intereses privados y a los corporativos.

- Por eso, una propiedad distintiva del progresismo de izquierdas es su oposición al modelo económico neoliberal.
7. Promueve y defiende los derechos humanos.
 8. Trasciende la visión de (in)governabilidad conservadora hacia la gobernanza deliberativa, buscando una nueva institucionalidad democrática.
 9. Busca profundizar la democracia participativa y plural para trascender el “liberalismo postdemocrático” (Therborn 1997).
 10. Procura trascender las “cadenas de resistencia” de amplios grupos poblacionales históricamente excluidos para constituir “cadenas de equivalencia democráticas”.
 11. Finalmente, el progresismo asume los conflictos sociales... como insumos necesarios para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas que los resuelvan.

Es importante aclarar que la *justicia social* es central en el progresismo pero también forma parte de otras posiciones y discursos políticos; no obstante, a diferencia de estas, la justicia social es para el progresismo de izquierda sobre todo un resultado de la actividad política y pública, más que un principio o un valor. Asimismo, progresismo por sí mismo no es necesariamente sinónimo de “izquierdas”; por ejemplo, es posible ser progresista suscribiendo el liberalismo político y a su vez el socialismo o el comunitarismo, pero el progresismo de izquierda adversa el liberalismo económico, conocido también como “neoliberalismo”.

LAS ELECCIONES NACIONALES DEL 2014

Las elecciones nacionales convocadas para el 2 de febrero de 2014 se realizan al concluir el segundo período constitucional consecutivo del Partido Liberación Nacional (PLN) en la presidencia de la república. Este segundo período tuvo como mayor novedad que por primera vez en Costa Rica la presidencia la ejerció una mujer, la señora Laura Chinchilla Miranda, quien a pesar de haber obtenido el triunfo electoral en primera ronda con la diferencia más grande con respecto al segundo lugar⁵ desde el año 1982 concluyó su gobierno con la más baja valoración de la gestión en los últimos 23 años.⁶

Este proceso electoral hacia el 2014 tuvo novedades que implicaron ajustes importantes a la administración electoral, a la logística y a la organización partidaria:

5 En las elecciones nacionales de febrero de 2010 el PLN obtuvo el 47% de los votos válidamente emitidos y el PAC (segundo lugar) el 25%.

6 Como ejemplo de las sistemáticas mediciones negativas del gobierno Chinchilla Miranda véase el reportaje del 8 de julio de 2013 en el periódico “La Nación” de Costa Rica titulado “Laura Chinchilla saca peor nota de los últimos 6 gobiernos: 60 de cada 100 ciudadanos tildan de negativa su labor; solo 9 la aprueban.” (http://www.nacion.com/nacional/politica/Chinchilla-saca-peor-ultimos-gobiernos_0_1352464780.html).

- La doble postulación a puestos de elección popular no está prohibida, de manera que en este proceso electoral se presentaron casos de candidatos a la Presidencia de la República que también encabezaron la nómina de diputados de sus partidos en una provincia.
- La elección del 2014 eligió por primera vez a diputados y diputadas bajo el sistema de paridad y alternancia por razón de género. Las listas para la elección de diputados que presentaron los partidos políticos debieron configurarse con un 50/50 de representación según el sexo, y estas además se conformaron a modo de trenza, es decir, alternándose el sexo mujer-hombre-mujer u hombre-mujer-hombre. El sexo que encabezó cada lista fue definido por cada partido político.
- Con la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral en diciembre de 2009 se adicionó como obligación del TSE incluir al padrón nacional electoral a las personas costarricenses que se encuentren en el extranjero, de modo que puedan emitir su voto fuera de las fronteras nacionales en el caso de elecciones presidenciales o procesos consultivos a nivel nacional. Se habilitaron un total de 53 consulados para recibir los votos de 12.654 personas electoras que se empadronaron para ejercer su derecho al sufragio para la Presidencia y Vicepresidencias de la República. En total emitieron su voto en el exterior 2.771 personas, reportándose un abstencionismo de 78,10 puntos porcentuales.














Por supuesto que todo proceso electoral tiene singularidades con respecto a otros. No obstante, las elecciones nacionales del 2014 en Costa Rica mostraron elementos muy diferentes a los procesos anteriores que explican los resultados finales, para muchos, sorprendidos o inesperados. La mayor “sorpresa” fue, sin duda, el primer lugar obtenido por el candidato del PAC⁷ Luis Guillermo Solís Rivera con un 31% de los votos válidos, pues en todas las encuestas previas aparecía ocupando el tercer o cuarto lugar en las intenciones de voto. En segundo lugar quedó el candidato Johnny Araya Monge del partido en el gobierno (Partido Liberación Nacional⁸ -PLN-) con un 30%, quien era considerado favorito en las encuestas que se realizaron en la campaña. José María Villalta del Frente

7 El PAC fue fundado en el 2000. En 2002 obtuvo el tercer lugar en sus primeras elecciones nacionales. En el 2006 y 2010 se constituyó en la segunda fuerza en las votaciones presidenciales y tuvo la segunda bancada legislativa con mayor número de personas diputadas detrás del PLN. Sus principales consignas y valores son la lucha contra la corrupción, la reconstrucción del Estado y la promoción de la ética en la función pública.

8 Este partido se fundó en 1951 Es el único partido político que se ha participado en elecciones consecutivas durante más de 60 años y es el que ha estado más veces al frente del Poder Ejecutivo. Desde su fundación impulsó políticas que podrían considerarse socialdemócratas pero desde la mitad de la década de 1980 se inclina hacia posiciones más neoliberales, esto a pesar de mantenerse como miembro de la Internacional Socialista.

Amplio -FA-⁹ obtuvo el tercero lugar con un 17% de los votos, a pesar de aparecer en primer o segundo lugar -dependiendo de las encuestas- durante el mes de diciembre del 2013. La abstención del 31,8% se mantuvo en niveles similares a los procesos nacionales que se han efectuado desde el año 1998.

**TABLA 1. COSTA RICA: ELECCIONES PRESIDENCIALES
1^{ERA} RONDA 6 DE FEBRERO DEL 2014**

	Partidos	Siglas	Votos elecciones presidenciales	Porcentajes
	Acción Ciudadana	PAC	629,866	30.64%
	Liberación Nacional	PLN	610,634	29.71%
	Frente Amplio	FA	354,479	17.25%
	Movimiento Libertario	PML	233,064	11.34%
	Unidad Social Cristiana	PUSC	123,653	6.02%
	Patria Nueva	PPN	30,816	1.50%
	Restauración Nacional	PREN	27,691	1.35%
	Renovación Costarricense	PRC	16,721	0.81%
	Accesibilidad sin Exclusión	PASE	10,339	0.50%
	Nueva Generación	PNG	5,882	0.29%
	de los Trabajadores	PT	4,897	0.24%
	Avance Nacional	PAN	4,388	0.21%
	Integración Nacional	PIN	3,042	0.15%

Fuente: Página WEB oficial del T.S.E: <http://www.tse.go.cr/estadisticas.htm>

9 En el año 2004 se funda el FA como un partido político de ámbito provincial (departamental - subnacional). Se constituye en partido nacional en el 2008 y presenta un candidato a la presidencia en las elecciones nacionales de 2010. Su ideario lo define como un partido de izquierda democrática, ecologista, latinoamericanista, humanista y feminista. En 2006 y en el 2010 eligió solamente un diputado para cada período. En su propuesta programática y de gobierno se destaca la defensa de los derechos humanos, la crítica al modelo económico neoliberal, una visión de Estado más interviniendo en la relación mercado y sociedad y la intención de ampliar la participación ciudadana en los procesos de decisión de la democracia representativa.

Debido a que ningún candidato obtuvo el 40% requerido para adjudicarse la Presidencia se realizó la segunda ronda el 6 de abril siguiente entre Luis Guillermo Solís y Johnny Araya.¹⁰ El candidato del PAC ganó esos comicios con el 78% de los votos emitidos frente al 22% obtenido por Araya. La abrumadora mayoría obtenida por Luis Guillermo Solís significó para el nuevo gobierno un símbolo de apoyo popular muy importante para iniciar su gestión y una legitimidad fuerte para su toma de decisiones durante la mayor parte del segundo semestre del año 2014.

Las elecciones legislativas del 2 de febrero constituyen una Asamblea Legislativa multipartidista muy fraccionada, con una bancada del partido de gobierno que es la más pequeña de la historia; en contraste, el PLN obtuvo la minoría más grande. Las tres bancadas unipersonales y los dos diputados de Renovación Costarricense provienen de partidos de inclinación religiosa conservadora.

**TABLA 2. COSTA RICA: ELECCIONES LEGISLATIVAS
6 DE FEBRERO DEL 2014**

Partido político	Personas diputadas electas
Partido Liberación Nacional (PLN)	18
Partido Acción Ciudadana (PAC)	13
Frente Amplio (FA)	9
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	8
Movimiento Libertario (PML)	4
Partido Renovación Costarricense (PRC)	2
Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE)	1
Alianza Demócrata Cristiana (ADC)	1
Partido Restauración Nacional (RN)	1

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Los resultados electorales de primera y segunda ronda en 2014 con respecto a los de 2010, evidencian un decrecimiento general (presidenciales y legislativas) en el apoyo a los partidos políticos ubicados del centro hacia la derecha del espectro ideológico (PLN, ML, PASE) con excepción del PRC que pasó de 1 a 2 diputados y un modesto incremento en el PUSC. En sentido contrario, aumentaron las votaciones para el PAC -que es partido denominado como “progresista”- y, de manera exponencial, se incrementó el caudal electoral del izquierdista Frente Amplio:

¹⁰ De previo a esta elección sólo hay un antecedente de una segunda ronda en Costa Rica, en el año 2002.

TABLA 3. ELECCIONES PRESIDENCIA Y ASAMBLEA LEGISLATIVA FEBRERO DE 2010

Partido político	Votación presidencial	Votación legislativa y escaños logrados
PAC	25,05%	17,6% (11 escaños)
FA	0,35%	3,6% (1 escaño)
PLN	46,9%	37,2% (24 escaños)

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Las opiniones expertas de analistas políticos y los principales estudios postelectorales (v. g. CIEP 2014) tienden a coincidir en que el cambio en las intenciones de voto ocurridas durante la campaña electoral y, especialmente, durante los dos últimos meses (diciembre - enero) fue producto de rechazo al continuismo en gobierno del PLN, de una campaña efectiva de los sectores conservadores del país contra el “peligro orteguista o chavista” del FA y una ponderación del PAC -y especialmente de su candidato Luis Guillermo Solís- como la opción más moderada y menos riesgosa para el cambio.

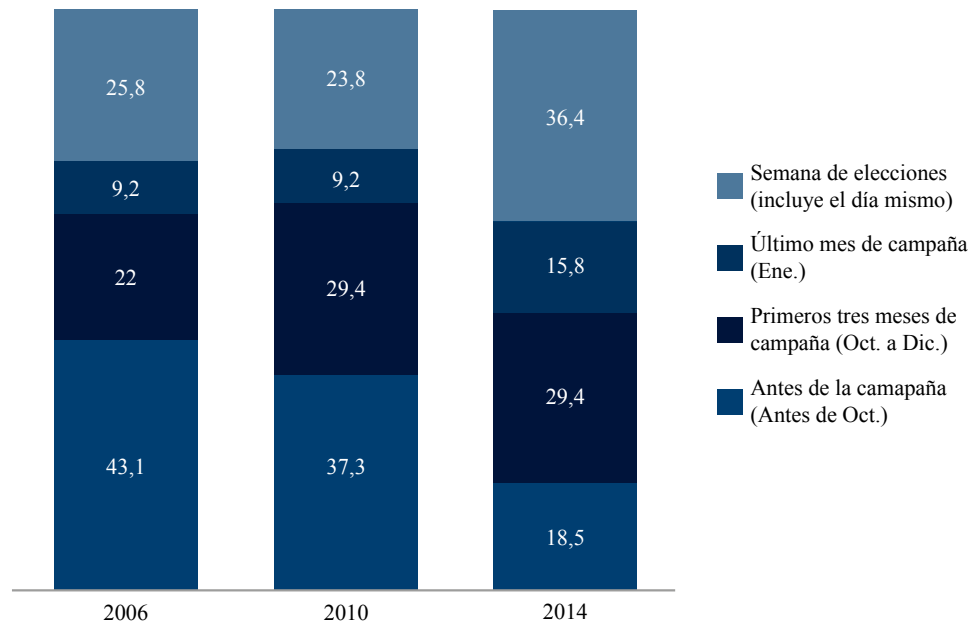
En esta ponencia, se propone como hipótesis que el resultado final de las elecciones son producto de un proceso electoral *singular*, en la que intervinieron varios factores determinantes de las campañas partidarias y de la opinión pública en Costa Rica. Estos factores fueron utilizados y afectaron de manera distinta a las agrupaciones en contienda y fueron modificando las intenciones de voto de modo previo y durante la campaña electoral. Este sistema de factores o reactivos estratégicos fueron:

1. El papel de los principales medios de comunicación masivos y formadores de opinión, que editorializaron e hicieron una cobertura “interesada” políticamente (muy parcializada) a favor de los intereses de los principales actores del conservadurismo social y especialmente coincidentes con los poderes fácticos empresariales - financieros asociados al capital transnacional. Estos grupos de actores adversaron las propuestas más orientadas hacia el progresismo de izquierdas del FA y -en menos cantidad y menor radicalidad- también observables en el programa de gobierno del PAC.
2. El uso proselitista o propagandístico de las Nuevas Tecnologías de Información (TIC's) y de las Redes Sociales; elementos muy importantes considerando los niveles de acceso, conectividad,

- usabilidad y cobertura en el país de herramientas de “democracia 2.0” como Internet, Facebook y Twitter.¹¹
3. Un segmento grande del electorado que hasta pocas semanas antes del 6 de febrero se observaba en las encuestas de intención de voto como “indecisos”, “desalineados”, “sin partido político ni candidatos de preferencia”, y que luego se constituyeron en “votantes silenciosos” y decididos “de último momento”. Se trata de un grupo importante de electorado que se considera como votante *volátil* (ver **gráfico 1**).
 4. La capitalización del voto “joven” (menos de 30 años) y “primerizo” (mayoría de edad - votante por primera vez) mayoritariamente anuente a apoyar a partidos más nuevos como el PAC y el FA.
 5. La movilización espontánea el día de las elecciones de grandes segmentos del electorado que se manifestaban indignados o hastiados de los políticos tradicionales y que posiblemente votaron más motivados por el “CONTRA” continuismo que “A FAVOR” de lo novedoso (especialmente en segunda ronda). Este factor resultó de mayor impacto en el resultado final que la tradicional organización territorial y los recursos materiales más ricos de partidos como el PLN, el PUSC y ML, dirigidos a movilizar a los votantes hasta las urnas el día de las elecciones.
 6. La efectiva campaña publicitaria y de cobertura periodística parcializada en su mayoría contra la “amenaza” del enorme crecimiento en las intenciones del voto a favor del FA. Algunos analistas hacen analogías de esta *campaña del miedo* con la desarrollada durante el referéndum de 2007 para la aprobación o rechazo del tratado de libre comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos (CAFTA-RD, siglas correspondientes al título en idioma inglés).¹²
 7. Un sector de las personas votantes que se decidieron en las últimas semanas de la campaña, debido -principalmente- a la exposición pública de las ofertas electorales mediante debates televisivos entre los candidatos presidenciales y sus planes de gobierno o propuestas programáticas.
 8. El acceso oportuno al financiamiento público y, sobre todo, al financiamiento privado.

11 El 9 de febrero de 2014 el semanario “El Financiero” publicó los resultados de un estudio que mostraba como: “[Los] Cantones con más votos en la elección de Costa Rica son los más conectados. Análisis de datos reveló que abstencionismo fue menor en cantones donde la gente usa más Internet.” (http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/votos-eleccionescr-abstencionismo-TSE-censo_2011_0_460753951.html, consultado el 29 de junio de 2015). En ese mismo reportaje se destacó que “El PAC rentabilizó Internet en campaña electoral costarricense. Cantones más conectados se decantaron más por Solís; PLN fue lo contrario” (http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/PAC-PLN-eleccionescr-voto-Internet_0_460753952.html, consultado el 29 de junio de 2015).

GRÁFICO 1. VOLATILIDAD EN LA DECISIÓN DE LOS VOTANTES COSTA RICA: ELECCIONES NACIONALES 2006, 2010 Y 2014



Fuente: “Gráfico 8: Momento en que tomó la decisión de por quién votar (2006-2010-2014)” tomado de Raventós y Alvarado según CIEP 2010 y 2014, IDESPO 2010 y 2014, IIS 2006.

Llama la atención, que durante el último mes de la campaña electoral (de enero al 4 de febrero del 2014) se dieron importantes cambios en las decisiones finales del electorado, especialmente entre los calificados en los párrafos anteriores como *votantes volátiles*. En particular, son notorias las “transacciones” o cambios en la decisión final de las personas votantes entre los candidatos José María Villalta del FA y el del PAC Luis Guillermo Solís Rivera. Tal y como muestra el trabajo de Isabel Alvarado y Ciska Raventós con base en los datos del CIEP / UCR (2014), la mayor proporción de transacciones de las últimas semanas entre estos dos candidatos y los ocurridos entre ellos y los demás candidatos tendieron a favorecer en mayor medida al PAC y a perjudicar al FA:

12 Los principales medios de comunicación publicaron varias encuestas durante el mes de noviembre y diciembre, las cuales mostraban al FA y a su candidato José María Villalta como muy probables ganadores o, al menos, como los principales contendientes frente al continuismo de un tercer período consecutivo del PLN o frente al regreso a otro gobierno del PUSC. Este avance del progresismo de izquierda motivó a diversos grupos empresariales a financiar una organización proselitista que denominaron “Alianza por Costa Rica”. Durante el mes previo a la elección, esta campaña -en apariencia no-partidaria- se dedicó a circular entre las personas trabajadoras propaganda en la que advertían sobre el peligro del FA y de su candidato. Indicaban que con un triunfo de Villalta se darían enormes fugas de inversión extranjera, incrementos del desempleo, empobrecimiento, limitaciones a la libertad, políticas “contra la vida” (v. g. derechos de la población LGTBI -Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales-, Fertilización in Vitro) y consecuentemente se atendería contra la supuesta paz social tradicional del país. Asimismo, los medios de comunicación más importantes capitalizaron algunas declaraciones aisladas de alguna dirigencia del FA que decían simpatizar con Hugo Chaves o con el presidente nicaragüense Daniel Ortega del Frente Sandinista de Liberación Nacional. (cf. Raventós 2014).

En primer lugar, se observa que el ganador neto de los cambios fue Luis Guillermo Solís, quien obtuvo el voto del 55% de las personas que cambiaron su decisión inicial. Se alimentó en primer lugar de personas que anteriormente pensaron votar por Villalta (22,9% del total de personas que cambiaron), seguido por el grupo de personas que siempre estuvieron indecisas (11,4%). Sin embargo, fue también el que más votos le quitó a Araya [PUSC], Guevara [ML] y Piza [PUSC], de lo cual queda claro que generó un movimiento centrípeto hacia su candidatura, lo cual evidencia el éxito de la estrategia de partido atrapa-todo seguida por el PAC en esta elección. José María Villalta también logró atraer votos, aunque en mucho menor medida (17,1%). La mayoría fueron personas que inicialmente pensó en votar por Solís (10,1%). Atrajo pocos indecisos (2,7%) y obtuvo mínimos apoyos de personas que venían de los otros tres candidatos (Araya, Guevara y Piza). De los tres, Araya fue el que menos votos pudo atraer durante la campaña (12,9%). De quien más obtuvo fue un 5% de las personas que originalmente pensó en votar por Solís. El candidato que perdió mayor proporción de personas que originalmente pensaron en votar por él, fue José María Villalta (27,7%), seguido por Luis Guillermo Solís (18,6%). Es interesante destacar que hay una especie de “intercambio” de votos entre el candidato del PAC y el del FA. Entre estos dos candidatos se dieron los mayores cambios de voto. Lo que varía es la magnitud: Villalta perdió más del doble de votos que Solís...” (Alvarado y Raventós 2014, pp. 15 -16).

En síntesis, se puede concluir que la relativa sorpresa del triunfo de Luis Guillermo Solís Rivera y el crecimiento exponencial del FA en el electorado costarricense es resultado de una coyuntura electoral *singular*, caracterizada por un contexto de gran incertidumbre donde cualquier cosa podía suceder (¡y sucedió!) debido principalmente a: factores novedosos en la campaña, una decisión de voto de la ciudadanía dubitativa entre el deseo y el temor al cambio y a *qué tipo de cambio*, el disgusto o insatisfacción en el electorado con los dos gobiernos consecutivos del PLN y con los anteriores dos consecutivos del PUSC y el miedo a lo desconocido o a la inexperiencia de partidos que no habían gobernado con anterioridad.

Con estas condiciones la mayoría de votantes costarricenses eligió al PAC -y especialmente a su candidato Luis Guillermo Solís como la opción más moderada y menos riesgosa para el cambio. Sin embargo, ¿este triunfo electoral de los partidos políticos alternativos supone un giro “progresista de izquierda” en los términos que propusimos en la primera sección? ¿El triunfo electoral del PAC

hace previsible un *cambio* en el contenido y la orientación del desarrollo del país durante el período 2014 - 2018?

EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO PAC: LIMITACIONES PARA UN CAMBIO PROGRESISTA DE IZQUIERDA

Una evaluación del primer año (mayo 2014 - mayo 2015) del gobierno del PAC muestra como resultado que un proyecto de corte progresista de izquierdas en Costa Rica ya ha topado con márgenes de maniobra limitados, tanto por problemas al interno de ese gobierno y su partido como por la acción de los poderes fácticos económicos asociados al capital exportador y financiero transnacional, así como los poderes fácticos conservadores en materia social y de derechos humanos (jerarquía del clero católico, iglesias cristianas - protestantes, organizaciones de la sociedad civil autodenominadas “pro vida” y “pro familia” tradicional, entre otros).

Durante los primeros tres meses de su gobierno, el Presidente Luis Guillermo Solís Rivera, logró sacar provecho de su imagen personal y carisma, más que de su partido ni de sus circunstanciales aliados. En ese período las decisiones y acciones del Presidente y su equipo apelaron al sentimiento, emoción e ilusión de la ciudadanía y de una mayoritaria prensa¹³ con actitud condescendiente, que le sirvió como “colchón de tolerancia” ante continuas demostraciones de inexperiencia (novatada), de impericia (errores) o de descoordinación (contradicciones). Pero esta situación se transformó de manera radical y vertiginosa, de modo que en la actualidad los más recientes estudios de opinión pública muestran que este es el gobierno más impopular en la historia reciente del país.¹⁴ ¿Qué sucedió durante el período mayo 2014 - mayo 2015 para que se diera esta situación? Como suele suceder en el análisis politológico, los hechos se explican por la interacción de diversas variables (multicausalidad); pero a continuación se destacarán las que esta ponencia considera más significativas.

A tan sólo días de las elecciones de segunda ronda, algunas personas profesionales en ciencia política apuntamos una serie de apreciaciones sobre las expectativas de cambio que deberían tener claras la ciudadanía costarricense frente al gobierno entrante. En medio de la algarabía que para la mayoría significó el resultado electoral, esta reflexión parecía disonante, negativa o pesimista, no

13 No confundir “empresas dueñas de medios de comunicación comerciales” con “periodistas”. Los medios de comunicación comerciales de masas son empresas, por lo tanto buscan lucro. Las personas periodistas son profesionales en ejercicio de su disciplina. En Costa Rica, en no pocas ocasiones algunos periodistas funcionarios de algunos medios de comunicación se separan de la línea editorial política de esas empresas.

14 A modo de ejemplo, véanse dos documentos a) la encuesta de la empresa CID / Gallup publicada el martes 19 de mayo en el Diario Extra: <http://www.diarioextra.com/Anterior/detalle/259951/pais-va-por-rumbo-equivocado#sthash.Er3q7NU8.dpuf>, b) el estudio del CIEP / UCR de mayo de 2015 citado en la bibliografía.

obstante, estaba sustentada en una hipótesis que, luego de un año, parece consolidarse como tendencia para los siguientes 3 años: los escasos, débiles y condicionados márgenes de maniobra que actualmente tienen el espacio público y la dirección política en Costa Rica son límites para modificar o al menos reformar el modo de desarrollo excluyente y corporativo que han impuesto los poderes fácticos (“reales”, nacionales y transnacionales) durante más de treinta años en el país, con la complicidad de la administración del Estado y sus dirigencias partidarias tradicionales (poderes formales o meramente nominales).

Se dice que el infierno está empedrado con las mejores intenciones. En el último acto de presentación de su equipo de gobierno, el PAC enarboló como telón del escenario una enorme pancarta con los colores patrios y la contundente sentencia “*Vamos a cambiar Costa Rica*”. Por más buenas intenciones de cambio que pudiera haber tenido el actual gobierno, lo cierto es que este primer año es una pequeña muestra de lo muy poco que puede hacer para revertir el modelo de desarrollo y todo el andamiaje institucional, jurídico y simbólico que ha generado el enriquecimiento de los grupos y sectores asociados a las finanzas internacionales y la banca, al comercio internacional y a la pseudo-competitividad promovida por los negocios transnacionales. Al cabo de casi 30 años, los medios de comunicación dominantes y las dirigencias políticas tradicionales evitan reconocer una dualidad estructural - institucional evidente (Dabene 1991; Rosales-Valladares 1996): la existencia de un Estado costarricense vigoroso, ágil, lleno de exenciones y privilegios para los negociantes, en conflicto con el *otro* Estado que sólo costos o pérdidas representa para ellos y que se dedica a tratar de mantener con “respiración artificial” la seguridad social y alimentaria y con recursos muy limitados para invertir en la educación, la salud, la vivienda, el empleo, el medio ambiente y los derechos humanos.

Además de estos constreñimientos estructurales, el actual gobierno se ha encontrado con situaciones adversas como:

- a) El relativo desconocimiento (o falta de experiencia) de la “cosa pública” (del quehacer Estatal) y sus procedimientos por parte de una parte importante de los jefes del Ejecutivo, quienes tienen un perfil básicamente académico.
- b) La otra parte de los jefes provienen de un partido tradicional (PUSC) sin trayectoria ni arraigo en el PAC y su ideario.
- c) El control de la burocracia por redes no afines al PAC sino a los tradicionales partidos PLN y PUSC que han gobernado el país en los últimos 30 años.
- d) Una oposición formal en el sistema de partidos y de facto en los grupos de presión e interés con gran capacidad de veto.

- e) La conformación de una Asamblea Legislativa muy fragmentada y condicionada por acuerdos mayoritariamente coyunturales.
- f) Un marco jurídico – institucional vigente arcaico y pétreo.
- g) Una ciudadanía activa que demanda la inclusión de temas cardinales (derechos LGTBA, fertilización in vitro, aborto, estado secular, etc.) como centrales e ineludibles en el debate nacional y la agenda política.

Nótese que este sistema de limitaciones en los márgenes de maniobra gubernamental demuestra que las aspiraciones de un cambio de tipo progresista de izquierda chocan violentamente con la realidad de un gobierno débil y un espacio público en el país que debe considerarse como un “campo en disputa”. En efecto, el actual gobierno en Costa Rica es extraordinariamente débil, sin herramientas reales ni efectivas para llevar adelante sus iniciativas con relativa autonomía y capacidad de gestión. Además de tener la bancada legislativa más pequeña de la historia, está dividida en su interior en al menos tres grandes sectores, siendo encabezado uno de ellos por el señor Ottón Solís, fundador del PAC, quien es considerado irónicamente como el principal opositor al actual gobierno.

A estas debilidades de origen, se suman las debilidades institucionales del PAC. Este partido no ha tenido un proyecto político articulado más allá de su identidad anti-corrupción, que es insuficiente para la acción de gobierno. En el primer año, el gobierno tampoco ha tenido un partido de gobierno y ya son más de 20 las disidencias o sustituciones en el gabinete. Asimismo, las bases y algunas personas dirigentes del partido con reconocida trayectoria allí reclaman que este no es un “gobierno PAC” y demandan una reorientación hacia formas y contenidos acordes con el ideario de su partido político.

Debe además recalcar que el gobierno actual no ha logrado el beneplácito de los poderes fácticos -empresariado asociado al mercado y finanzas transnacionales, iglesias y empresas y familias dueñas de los principales medios de comunicación comerciales-. Estos se han abocado a mostrar el poder real que tienen y eliminar aquellas iniciativas que les son adversas. Después de período condescendiente de los primeros tres meses la prensa hegemónica se ha comportado de modo particularmente activo y espectacular en atacar al gobierno, para mostrarle sus limitaciones y minar las bases de la confianza que pueda tener la ciudadanía en el gobierno que eligió. A su vez, se profundiza una imagen de un presidente ausente, displicente o desentendido, al frente de un gobierno torpe, sin rumbo estratégico y desarticulado. En el imaginario social se ha debilitado mucho la idea de liderazgo de Luis Guillermo Solís, y la promesa de campaña de tener “el mejor equipo para gobernar” se diluye en la opinión publicada. Todas estas limitaciones hacen que el gobierno inicie su segundo año más golpeado y más débil que durante su primer año.

Considerando la naturaleza “presidencialista” de la democracia en Costa Rica, esta situación del Ejecutivo claramente también afecta a todos los otros actores de poder, en especial a los presentes en la Asamblea Legislativa. El gobierno, de muchos modos, depende de la dinámica legislativa y a su vez interviene en ella, y hay que considerar que esos dos poderes son las mayores fuentes de noticias para los medios de comunicación dominantes y, por tanto, una de las más importantes fuentes en la formación de opinión pública. Pero también es cierto que -como se estableció desde inicios de este documento- los flujos más importantes de poder real en el país *no* transcurren *necesariamente* por los ámbitos formales o institucionales de nuestra democracia, sino por la actividad de los poderes fácticos (nacionales y transnacionales) que ven en este gobierno débil un campo en disputa donde se pueden obstaculizar o facilitar la consecución de sus intereses u objetivos.

El más reciente ejemplo de la debilidad del actual gobierno y la lucha en el país contra el progresismo de izquierdas es la elección de un nuevo Directorio Legislativo a partir del 1 de mayo de 2015, constituido por la alianza de partidos políticos opositores al PAC y al FA. Esta alianza multipartita (PLN, ML, PUSC, PRC; ADC, PRN, PASE) reconoció como su propósito más visible y prioritario la oposición a cualquier avance en la agenda social a favor de los derechos humanos de amplios sectores poblacionales carentes de ellos, y la oposición a cualquier intento por aprobar las reformas fiscales - tributarias que impulsa el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera. Debe destacarse que el impulso a una agenda social de derechos humanos y a la agenda de reforma tributaria fueron ofrecidas por el gobierno actual en su campaña a los sectores progresistas del país, como el mejor ejemplo de “cambio” que deseaban ejecutar desde el Ejecutivo. Hasta la primera semana del mes de junio de 2015 la alianza opositora en la Asamblea no ha logrado siquiera plantear una agenda de proyectos de ley. Su unión radica claramente en la oposición a los temas citados en este párrafo, y hasta esa semana se están “asomando” tímidamente algunos proyectos específicos de su interés, pero sin ninguna certeza u oficialidad que permita afirmar que esos serán su propuesta de legislación. Esta alianza opositora al progresismo de izquierda procurará avanzar en proyectos que también son de interés de los actores de poder de facto, tales como las reformas a los marcos jurídicos que regulan materias como empleo público, infraestructura - inversiones y concesión de obra pública, cogeneración eléctrica, atracción de inversiones extranjeras directas y apertura e integración comerciales.

Es evidente que tanto para sus objetivos de oposición como para su difusa y secundaria agenda propositiva, la alianza opositora desea asegurarse contar con la mayoría calificada de votos en el Plenario Legislativo (38 votos). Esta es una tarea difícil pero no imposible.

Con base en lo anterior, y sin olvidar que la política en Costa Rica no se puede entender sin el poder real de los actores fácticos, la explicación de lo sucedido en el pasado 1 de mayo de 2015 tampoco debe resumirse a decir simplemente -de manera reduccionista- que la Asamblea Legislativa y sus partidos políticos son simples vehículos de transmisión de los intereses corporativos de aquellos actores. También los partidos políticos (y sus tendencias internas) tienen objetivos e intereses relativamente autónomos o diferentes, como por ejemplo, la competencia por los cargos de poder público que están en juego en las elecciones locales o subnacionales de febrero de 2016.

Desde una posición epistémica afín a las luchas populares – progresistas o de izquierda democrática, en este ensayo se lamenta que las advertencias “pesimistas” de su autor hace un año con respecto a las expectativas de cambio ofrecidas por el PAC se estén confirmando como tendencias con pocas posibilidades de reversión. Una valoración de la gestión gubernamental deviene entonces reducida a otorgar cierto mérito a lo posible, no a lo deseable. Si por la víspera se saca el día, se vislumbra que el “cambio” que se propuso el actual gobierno se concentrará en relativas modificaciones a favor de la transparencia de ciertos procesos administrativos del Estado y el inicio de algunos cambios en las culturas institucionales. No obstante, es responsabilidad de formación política, desinflar falsas expectativas de los cambios deseables para las mayorías excluidas con el “modelo / tipo de desarrollo” actual. No es realista esperar que la actual Administración asuma el reto de convertirse en un Gobierno, que revierta significativamente problemas como la desigualdad, la pobreza, la dualidad estructural del Estado, la dependencia del capital transnacional, la colonización del espacio público por lo corporativo, el desarrollo local, o la “irrelevancia social” y consecuente déficit de apoyo del sistema de partidos y de la representación política en el país.

Las campañas del miedo al cambio, aunque llenas de mentiras, siguen teniendo efectos en la sociedad costarricense. Pero las promesas de cambio hiperinfladas también pueden tener efectos indeseables para las mayorías hoy excluidas de las políticas públicas. Se tratará de un “*cambio de administración, pero sin cambios en el negocio*” (Rosales-Valladares, 2014, p. 28), lo cual representa todo un reto para los intentos de consolidar un proyecto progresista en el país en el futuro inmediato.

FUENTES CONSULTADAS

- Alvarado, Isabel y Ciska Raventós Vorst. (2014). “El FA en las elecciones 2014”. Presentación PowerPoint expuesta en la Reunión de la Comisión Política del Frente Amplio el 3 de mayo de 2014; San José: Costa Rica.
- Coraggio, José Luis et.al. (2014). *Reinventar la izquierda en el Siglo XXI. Hacia un diálogo norte – sur;* - coordinado por José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Corporación Latinobarómetro 1996 – 2003. *Situación y perspectivas de los Partidos Políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.* Mimeo grafiado. San José, Costa Rica. 29- 31 de mayo, 2004.
- Corporación Latinobarómetro. *Informe 2011.* Orrego Luco 130 – Santiago de Chile. Versión electrónica: <http://www.latinobarometro.org>
- Corporación Latinobarómetro. *Informe 2013.* Versión PDF disponible en WEB: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf
- Dabène, Oliver. (1992). *Costa Rica: Juicio a la Democracia.* FLACSO. 1ra. Edición. San José, Costa Rica.
- Diamond, Larry & Gunther, Richard (edit.). (2001). *Political Parties and Democracy.* Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
- Diario Extra. (2015). “País va por el rumbo equivocado”. <http://www.diarioextra.com/Anterior/detalle/259951/pais-va-por---rumbo-equivocado#s-thash.Er3q7NU8.dpuf>. Costa Rica: 19 de mayo de 2015; consultado el 1 de junio del 2015.
- English, B. (1971). *Liberación Nacional in Costa Rica: the development of a Political Party in a Transitional Society.* Gainesville, University of Florida Press.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO / Secretaría General) / IPSOS / Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID). (2010). *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina (2009 – 2010).* San José, Costa Rica: Perspectiva Digital S. A. Versión PDF en WEB.
- Fundación Friedrich Ebert (FES)/Costa Rica. (2015). *Modernización de los partidos políticos progresistas en Costa Rica.* En proceso final de publicación en formato electrónico. FES; San José: Costa Rica.

- Hernández Valle, Rubén. (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Costa Rica”. EN: Daniel Zovatto –coordinador- *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D. F: Instituto de Investigaciones Jurídicas -Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional. Páginas 367 – 411.
- Instituto Latinoamericano de Investigación Sociales (ILDIS – FES) y Fundación Friederich Ebert (FES). (2008). *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*. Primera edición: octubre 2008. ILDIS – FES: Ecuador.
- Mouffe, Chantal. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S. A. Paidós Estado y Sociedad.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Sede Costa Rica. (2013). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica*. PNUD 1ra edición; San José, Costa Rica.
- Programa del Estado de la Nación. (2013). Estado de la Nación sobre Desarrollo Humano Sostenible número 19, año 2012. PEN - San José, Costa Rica. Versión PDF disponible en WEB: <http://www.estadonacion.or.cr/estado-nacion/>
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible –PEN–. (2011). *Cuarto Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN. –San Jose C.R. – 4 ed. Estado de la Nacion 2011 pp. 255 – 298. Versión PDF disponible en WEB: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica>
- PEN / UCR / Barómetro de las Américas / LAPOP / Vanderblit University. Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2012: La erosión de los pilares de la estabilidad política. Versión abreviada (2013). PEN: San José de Costa Rica. Versión en formato PDF disponible en Web: www.vanderbilt.edu/lapop/
- Ramírez Gallegos, Franklin. (2008). “El difícil tiempo de los partidos políticos –Democracia partidaria, democracia de opinión y política ciudadana”. En: Instituto Latinoamericano de Investigación Sociales (ILDIS – FES) y Fundación Friederich Ebert (FES) (2008) *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*. Primera edición: Octubre 2008. ILDIS – FES: Ecuador. Páginas 11 – 29.
- Raventós Vorst, Ciska. (2010). “Cultura política y participación ciudadana”. En: Ramírez, Olman (ed) *Comportamiento electoral 2006*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Raventós, Ciska; Fournier, Marco; Fernández, Diego; Alfaro, Ronald. (2013). *Respuestas ciudadanas al malestar con la política: salida, voz y lealtad*. San José, IIS/CIEP/TSE. http://www.tse.go.cr/pdf/varios/respuestas_ciudadanas.pdf. Consultado el 30 de mayo del 2015.
- Raventós Vorst, Ciska. (2014). Elecciones 2014 en Costa Rica: ¿será este, finalmente, “el gobierno del cambio”? Ponencia presentada en la convocatoria del grupo de trabajo de CLACSO 2014 sobre “Ciudadanía, organizaciones populares y representación política”. Santa Cruz: Bolivia.
- Rosales-Valladares, Rotsay. (1996). *El proceso de toma de decisiones en la política exterior comercial de Costa Rica en el conflicto bananero 1992 - 1994*. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencia Política para optar por el título de Magister Scientiae en Ciencia Política. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José: Universidad de Costa Rica.
- Rosales-Valladares, Rotsay. (2009). *Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. San José: Educatex – IIDH / CAPEL.
- Rosales-Valladares, Rotsay. (2010). “Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá” En: PNUD *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* / Harry Brown Araúz [et.al] - Panamá : Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo 2010. 356 p. Páginas 215 – 273.
- Rosales-Valladares, Rotsay. (2014). “Cambio de administración sin cambios en el negocio” En: *Semanario Universidad*. Cabildo U. N°2051. Del 13 al 19 de agosto del 2014, página 28. San José, Costa Rica. También disponible en <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/opinion/13742-cabildo-u.html>
- Salas, Mariano et.al. (2014). *Progresismo. Nuevos liderazgos progresistas para el siglo XXI*. Apuntes No. 1-2014 / FES – Costa Rica: junio 2014.
- Semanario El Financiero. (2014). “Cantones con más votos en la elección de Costa Rica son los más conectados” y “Abstencionismo fue menor en cantones donde la gente usa más Internet.” 9 de febrero de 2014 (http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/votos-eleccionescr-abstencionismo-TSE-censo_2011_0_460753951.html, consultado el 29 de junio de 2015).
- Semanario El Financiero. (2014). “El PAC rentabilizó Internet en campaña electoral costarricense. Cantones más conectados se decantaron más por Solís; PLN fue lo contrario”. 9 de febrero de 2014. (<http://www.elfinanciero->

cr.com/tecnologia/PAC-PLN-eleccionescr-voto-Internet_0_460753952.html, consultado el 29 de junio de 2015).

Therborn, Göran. “Más allá de la ciudadanía: ¿Democracia post – liberal o liberalismo post – democrático?”. EN: Jose Félix Tezanos –editor-. *La democracia post – liberal* (1996). Editorial Sistema.

Universidad de Costa Rica – IIS / Centro de Investigación y Estudios Políticos - Escuela de Ciencias Políticas (CIEP). (2014). Proyecto Estudios de Opinión Sociopolítica. *Informe Encuesta Post-Electoral de febrero 2014*. Adrián Pignataro, Marisol Fournier, Montserrat Alvarado. Disponible en versión PDF en la dirección WEB: <http://www.estudiospoliticos.ucr.ac.cr/>

Universidad de Costa Rica – IIS / Centro de Investigación y Estudios Políticos - Escuela de Ciencias Políticas (CIEP)/ Semanario Universidad. (2015). Proyecto Estudios de Opinión Sociopolítica. *Encuesta de Opinión abril 2015*. Informe de Resultados. Adrián Pignataro, investigador principal. Disponible en versión PDF en la dirección WEB: <http://www.estudiospoliticos.ucr.ac.cr/>

Universidad de Costa Rica – IIS / Tribunal Supremo de Elecciones- IFED. (2013). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad*. Versión digital en formato de libro portátil (PDF).

NORMAS DE PUBLICACIÓN PARA AUTORES

Todos los artículos presentados para publicación en el “*Anuario Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*” deberán ser inéditos, no haber sido publicados anteriormente ni haber sido enviados simultáneamente para su publicación a otros medios. Además deberán contar con rigor lógico y científico; claridad de ideas, originalidad y novedad.

La temática de los artículos a publicación deberá versar sobre aspectos que contribuyan al mejoramiento de las prácticas políticas y el desarrollo democrático. Se aceptarán trabajos preparados por investigadores y expertos procedentes de diversas disciplinas que estén orientados a la búsqueda de un conocimiento más completo sobre los retos democráticos y el desarrollo de instituciones sólidas y eficientes.

Los trabajos presentados para publicación en el *Anuario Centro de Investigaciones y Estudios Políticos* serán sometidos al juicio de al menos dos personas dictaminadoras externas, nacionales o extranjeras, que no conocerán el nombre del autor y cuya identidad también será reservada. Si la persona dictaminadora recomienda algunas correcciones el autor tendrá un tiempo determinado para realizarlas. De ser necesario, se podrán solicitar dictámenes adicionales. Sin embargo, la decisión última para la publicación o rechazo de un artículo será autónoma e inapelable y compete exclusivamente al *Anuario Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*, su Director, Equipo Editorial y Consejo Editorial.

Además, los artículos deben adecuarse a las siguientes condiciones:

1. Su extensión debe rondar máximo entre 48.000 y 55.000 caracteres (contando espacios, bibliografía y notas a pie de página).
2. El idioma desarrollado en el artículo deberá ser inglés o español.
3. Debe ser presentado en tamaño carta.
4. Escribir tanto un título principal en español e inglés como un resumen en ambos idiomas. Cada resumen no puede exceder de los 1000 caracteres (contando espacios).
5. Contener una lista de cinco palabras claves tanto para el Resumen como para el *Abstract*.
6. En caso de poseer gráficos, tablas o ilustraciones deberá ser provisto el archivo original. En cuanto a ilustraciones, estas deben encontrarse en formato JPG o similar y deberá contar con una resolución del al menos 300dpi.
7. Gráficos, cuadros, tablas e ilustraciones presentes en el artículo deberán incluir su respectivo título (en negrita) y fuente.
8. Desarrollar un *curriculum vitae* del autor de un párrafo que indique: nacionalidad, títulos o grados académicos así como el centro de educación superior que lo otorgó, cargo que ocupa actualmente y los cargos más relevantes ocupados en el pasado; número telefónico (que se utilizará sólo para bases de datos del CIEP) y correo electrónico. Si el artículo se encuentra desarrollado en inglés, este párrafo tendrá que ser escrito en el mismo idioma.

Los artículos deben cumplir también con las características de edición:

CARACTERÍSTICAS GENERALES

El cuerpo del texto tiene letra *Times New Roman* y tamaño 12.

El espacio interlineado es sencillo, y entre los párrafos es de 10 puntos.

No se utiliza sangría.

Las siglas se pueden usar después de haber detallado el nombre y haber puesto las siglas entre paréntesis.

Las palabras en otro idioma (menos en el *abstract* y *keywords*) se ponen en *italic*. Igualmente se utiliza *italic* para resaltar palabras u oraciones en el texto.

Las notas deberán aparecer a pie de página, numeradas en forma continua, justificadas, y en *Times New Roman* tamaño 10.

ESTRUCTURA

En la primera página se debe desarrollar el siguiente orden:

Se escribe el título en el idioma en el que se encuentra escrito el artículo. Este se coloca en el centro, en negrita, mayúscula, y tamaño 14. Luego se deja un espacio y se escribe el título en inglés bajo el mismo formato. Se deja un reglón y le sigue el nombre del autor en el margen derecho y en negrita. En el siguiente reglón se escribe el correo electrónico en el mismo margen. Se deja un espacio. Se describe el *curriculum vitae* en texto justificado.

Se deja un espacio. Se escribe la palabra “Resumen” en negrita y centrada. En el siguiente reglón se desarrolla el resumen en texto justificado. Se deja un espacio y se escribe “Palabras claves:” en negrita y con texto justificado. Estas palabras van separadas de coma entre sí y se escriben en minúscula excepto cuando se tratan de nombres propios. Luego, se deja nuevamente un espacio y se realiza el mismo formato en inglés con las palabras “*Abstract*” y “*Key words*”.

Los acápites llevan negrita y van en mayúscula. Antes de utilizar un acápite se deja un espacio de un reglón.

Los subacápites van en negrita y minúscula (mayúscula solo la primera letra).

CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Los títulos van centrados y negrita.

El tamaño de la letra de los textos de los gráficos, tablas o cuadros debe ser de 11 puntos.

El contenido de los cuadros tienen un espacio interlineado de 0 puntos; y van justificadas a la izquierda.

A la palabra fuente le siguen dos puntos (:).

La fuente es Times New Roman tamaño 10.

Cuando se cita el cuadro o el gráfico, se escribe su nombre en negrita.

CITACIONES Y REFERENCIAS

Toda referencia va en APA 6ta Edición. Esto quiere decir que en el texto:

Si la oración incluye el apellido del autor, sólo se escribe la fecha entre paréntesis.

Si no se incluye el autor en la oración, se escribe entre paréntesis el apellido y la fecha. En este caso también se puede añadir la página. Ejemplo: (Easton, 1965, p.13).

Si son entre 3 y 5 autores, se escribe el primer autor, seguido de et. al. (sin cursivas). Ejemplo: (Nussbaum et. al. 1999, p.13).

Si son más de 6 autores, se escribe *et. al.* con cursiva.

En caso de citas textuales de más o igual a 3 renglones: la cita debe tener un margen (en izquierda y derecha) de 1 cm, tamaño 11.

En caso de citas textuales de menos de 3 renglones: siguen en el mismo párrafo, tamaño 12, y llevan comillas al inicio y al final (“”).

Si la oración se observa incompleta en el principio, se colocan tres puntos al principio. Si se omite o se inserta palabras del autor dentro de la cita, se pone de la siguiente manera [...].

El número para observar las notas al pie de página va después de la puntuación más cercana (al menos que se pierda su sentido).

FUENTES CONSULTADAS

El acápite FUENTES CONSULTADAS va en negrita a la izquierda, y se aparta por medio de un renglón con las conclusiones del texto.

Se utiliza APA 6ta Edición.

Las fuentes deben estar ordenadas alfabéticamente.

Se utiliza sangría francesa de 1 centímetro.

Los hipervínculos no pueden encontrarse en letra azul y subrayada.

UTILIZACIÓN DE APA EN FUENTES CONSULTADAS

Primero van los apellidos, y luego la sigla del nombre. Esto se desarrolla de esta manera al menos de que sean más de 7 autores. En este último caso se escriben los primeros seis autores, después se ponen tres puntos (...) y luego el último autor.

Se utiliza la palabra “y” antes del último autor.

Después de los nombres sigue la fecha entre paréntesis. Si no hay fecha, se escribe: “(s.f.)”.

Solo la primera letra del título se pone en mayúscula. Si existe un subtítulo, se escribe de la siguiente manera: primero el título después dos puntos (:) y luego el subtítulo (también la primera letra en mayúscula).

Los links no terminan en punto (.).

EJEMPLOS DE APA PARA FUENTES CONSULTADAS

LIBRO

Autor/a. (Fecha). Título. Ciudad, país: editorial.

Arendt, H. (1973). *The Origins of Totalitarianism*. New York, United States: Mariner Books.

CAPÍTULO DE UN LIBRO

Autor/a. (Fecha). Título del capítulo. En Autores, compiladores o editores. Título del libro, (páginas del capítulo). Ciudad, país: editorial.

Mearsheimer, J. (2013). Structural Realism. En Dunne, T.; Kurki, M., y Smith, S. (Eds.). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, (pp. 77-93). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

ARTÍCULO DE PUBLICACIONES EN SERIE

Autor/a. (Fecha). Título del artículo. Revista. Volumen (número), páginas del artículo.

Alcántara, M. (2003). La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: rasgos, constantes y peculiaridades. *Revista de Ciencia Política*. XXIII (2), 68-87.

ARTÍCULO DE PUBLICACIONES EN SERIE EN INTERNET

Autor/a. (Fecha). Título del artículo. Revista. Volumen (número), páginas del artículo. Recuperado el (fecha) en (hipervínculo).

Bourdieu, P. (1987). The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field. *Hastings Law Journal*. 38, 805-853. Recuperado el 10 de marzo de 2015 en <http://www.soc.ucsb.edu/ct/pages/JWM/Syllabi/Bourdieu/ForceofLaw.pdf>

TESIS

Autor/a. (Fecha). Título de la tesis. (Grado académico de acuerdo a la tesis). Universidad, lugar, país.

Láscaris-Comneno Micolaw, C. (1946). *El pensamiento filosófico de Quevedo*. (Tesis de doctorado). Universidad de Madrid, Madrid, España.

PÁGINA WEB

Autor/a o institución. (Fecha). Título principal. Lugar, país. Recuperado el (fecha) en (hipervínculo).

Banco Interamericano de Desarrollo y Washington Office on Latin America. (2015). *Mapeo de las intervenciones de seguridad ciudadana en Centroamérica*. Washington, Estados Unidos. Recuperado 12 de febrero de 2015 en <http://www.seguridadciudadana-centroamerica.org/>

ANUARIO CIEP

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS

