

INCLUSIÓN DE DERECHOS IGUALITARIOS EN AGENDA PÚBLICA DURANTE SEGUNDA RONDA ELECTORAL 2018

INCLUSION OF EQUAL RIGHTS IN THE PUBLIC AGENDA DURING THE SECOND ELECTORAL ROUND 2018

Harold Hütt Herrera*

Tipo de documento: artículo académico

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación es analizar la inclusión de los derechos igualitarios de la población LGTBQ+ en la agenda pública, en el marco de la segunda ronda electoral de las elecciones 2018 en Costa Rica. La metodología utilizada se basó en un monitoreo de medios de comunicación durante el periodo del 4 de febrero al 1 de abril del 2018, así como la sistematización de la información con base en el modelo de coaliciones promotoras. La investigación se realizó durante el período 2018-2019, y permitió identificar el impacto mediático en la agenda política.

PALABRAS CLAVE: DERECHOS HUMANOS * GÉNERO * DEMOCRACIA * POLÍTICA SOCIAL * CAMPAÑAS

ABSTRACT

The objective of this research was to analyze, from theoretical statements of the Advocacy Coalitions, the inclusion process of the population LGBT egalitarian rights on the public agenda, on the frame of the second electoral round in Costa Rica, in 2018. The methodology was based on a mass media monitoring process (February 1st-April 4th) and the systematization of data according to the mentioned model. The research period was 2018-2019. As a result, it was possible to identify the mediatic impact on the political agenda.

KEYWORDS: HUMAN RIGHTS * GENDER * DEMOCRACY * SOCIAL POLICY * CAMPAIGNS

* Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.
harold.hutt@gmail.com/HAROLD.HUTT@ucr.ac.cr

INTRODUCCIÓN

Como parte del debate político electoral, la inclusión de temas en la agenda pública constituye un factor de gran relevancia debido al impacto que esto causa en las y los votantes, y las expectativas de compromiso que esto genera en las personas candidatas. Según explica Subirats (2008), las problemáticas públicas sociales son definidas por medio del constructivismo colectivo, y a partir de que trascienden al espectro mediático, incide en la construcción de una agenda pública. Esto por cuanto según agrega este autor, los problemas sociales se convierten en problemas públicos y, por ende, en objetivo de la controversia política.

Existen tres condiciones para identificar un problema social como problema público: una demanda que surge de grupos sociales determinados, el desarrollo de un debate público y la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas (Garraud citado por Subirats, 2008).

Aguilar (1993) complementa lo anterior, al indicar que “la materia prima del problema se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía” (p.3). Estos elementos resultan concordantes con la controversia generada en Costa Rica sobre la posibilidad de reconocer, en el marco de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+, el derecho al matrimonio.

Según explica Subirats (2008), “postular la transferencia de un problema social hacia la esfera pública lleva a definir a los actores públicos como agentes orquestadores del proceso de inclusión en la agenda” (p.130), y según agrega Muller (1998) la política pública surge precisamente cuando hay un problema que resolver.

Sabatier (2010) concuerda en este sentido con que el primer paso para analizar un problema “es identificar una unidad conceptual denominada arena de acción, que puede utilizarse para analizar, predecir y explicar el comportamiento dentro de los arreglos institucionales” (p.30). En el contexto de los sistemas electorales actuales, marcados por el multipartidismo, los aspirantes presidenciales

han encontrado nuevas formas de incentivar la participación ciudadana a partir de la adopción de temas en agenda pública que motiven a la población a tomar partido en luchas específicas, con el fin de movilizar el voto en las zonas donde se presentan mayores índices de abstencionismo (Alfaro y Gómez, 2014).

A manera de antecedentes sobre el impulso de los derechos igualitarios de la población Lésbico, gay, transexual, bisexual e intersexual (LGTBIQ+) en Costa Rica, destacan las luchas que este grupo ha venido librando en otros países, así como el pronunciamiento de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), con fecha del 24 de noviembre del 2017 sobre el reconocimiento del matrimonio igualitario, y de la recomendación que hizo este organismo para que Costa Rica adoptara esa postura.

Dicho pronunciamiento, seguido por una fuerte cobertura mediática, facilitó las condiciones para generar el debate público en esta materia, colocando el tema casi a nivel monotemático en la campaña, a tal punto, que fue acogido por ambos precandidatos presidenciales como el centro de discusión y propuestas durante la segunda ronda electoral en Costa Rica en el 2018 (por los candidatos Carlos Alvarado y Fabricio Alvarado), aunque con posturas antagónicas. No obstante, dado que la población presentaba una fisura en sus puntos de vista, ya que una parte manifestaba una posición más conservadora, y otra más liberal, esto se reflejó en las propuestas de los aspirantes presidenciales. Fabricio Alvarado (representante del partido Restauración Nacional —RN—) abocó por defender a la familia como pilar fundamental de la sociedad —en su propuesta discursiva—, declinando la postura de la CIDH —indicando incluso en un momento determinado, que de ser electo, sacaría a Costa Rica de esta agrupación—, en tanto Carlos Alvarado (representante del Partido Acción Ciudadana —PAC—) adoptó una postura más liberal y flexible, promoviendo una sociedad inclusiva “donde quepamos todos”, lo que llegó a consolidarse como uno de sus eslogan de campaña.

De esta manera, durante este proceso electoral del 2018, en particular durante la segunda vuelta, hubo un debate importante sobre el tema de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+, tanto en redes sociales (Twitter y Facebook) como en medios de comunicación, constituyendo un punto medular en la agenda (según se detalla en el monitoreo de referencia en Radio Monumental y CR Hoy).

Según explica Kingdon (2001), el hecho de que la administración reconozca el problema implica que los tomadores de decisiones procurarán generar alternativas de solución. No obstante, el autor hace referencia a que es necesario procurar el involucramiento de expertos en la búsqueda de soluciones, ya que al final de cuentas, la identificación del problema y la definición de la política pública son dos cosas distintas.

Un aspecto que resulta necesario destacar es el rol que tienen los medios de comunicación en este proceso, ya que la prensa tiene un gran poder de influencia en la visibilización de los temas de interés, pero también su inclusión por parte de partidos políticos determinados (Sánchez, 2016).

A partir de los elementos anteriormente expuestos, la pregunta de investigación que ha motivado la presente investigación es ¿cuáles fueron las interpretaciones y los ejes de tensión en el debate entre los candidatos presidenciales del Partido Acción Ciudadana y Restauración Nacional, en torno a los derechos igualitarios de las personas LGTBIQ+?, en tanto el objetivo es analizar bajo el modelo de coalición promotora, la inclusión de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+ en la segunda ronda electoral de las elecciones 2018, pasando de ser un tema políticamente invisibilizado en el pasado, a ser un tema prioritario en el marco del discurso político.

El presente análisis sobre los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+, bajo el modelo de coaliciones promotoras, en el marco de la segunda ronda electoral 2018 en Costa Rica, genera un aporte analítico novedoso en términos de contexto, dado que esta gestión se enmarca en un proceso atípico en el ámbito

proselitista, con el cual se da continuidad a la reciente tendencia en Costa Rica de romper con la preferencia del electorado por los partidos habituales, al figurar por primera vez en una segunda ronda únicamente partidos no tradicionales, y en medio de lo cual surge un tema tan polémico en el seno de una sociedad conservadora, como lo es el caso de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+.

MARCOTEÓRICO

Como se indicó anteriormente, el presente análisis toma como marco de referencia el enfoque cognitivo de Muller (1998) y el modelo de coaliciones promotoras de Sabatier (1988), dados los aportes que brindan estos autores para lograr una aproximación al análisis de la inclusión del tema de los derechos igualitarios en la agenda, en el marco de las elecciones de la segunda ronda electoral en Costa Rica en el 2018.

A) EL ENFOQUE COGNITIVO

El enfoque de Muller (1998) ofrece un esquema explicativo para comprender la gestión de política pública, la cual es el producto de varios procesos históricos, enmarcados en contextos determinados, a partir de los cuales se construyen las alternativas de solución para los problemas sociales.

Debido a lo anterior, el autor plantea que el análisis de las políticas públicas debe hacerse desde la visión de un proceso histórico, en el marco de contextos específicos, ya que cada sociedad tiene una representación de sí misma y de los tomadores de decisiones, en función de lo cual deberá ser orientada la definición de políticas: “La representación secuencial de las políticas públicas no debe utilizarse entonces de manera mecánica, más bien hay que representarlas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos, al cual hay que tratar de reencontrarle sentido” (Muller, 1998, p.67). De igual manera, sugiere el autor que para estos efectos es necesario tomar en cuenta referentes globales y referentes sectoriales que orienten a las y los tomadores de decisiones.

A partir de lo expuesto, es importante indicar que el modelo cognitivo, de acuerdo con Muller (1998), parte de la forma en que las y los “actores políticos perciben el mundo y formulan las respuestas que proporcionan” (p.70). Es decir, “la naturaleza de la agenda política es, entonces, cognitiva” (Padioleau como se citó en Muller, 1998, p.70).

Asimismo, las y los actores políticos manejan una agenda bajo la primicia de una libertad que generalmente es ficticia, dado que existen múltiples factores en el contexto que inciden en el impulso de ciertos temas (Muller, 1998).

Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. En referencia a esta imagen cognitiva, las y los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción (Muller, 1998, p.72).

A manera de síntesis, el análisis cognitivo de las políticas tiene como propósito facilitar la comprensión de las transformaciones de la acción pública. Esto partiendo de que permiten comprender las representaciones que una sociedad da a sí misma, con el fin de actuar sobre la realidad, tal y como se percibe.

B) EL MODELO DE COALICIONES PROMOTORAS

Por su parte, el modelo de coaliciones promotoras descrito por Sabatier (1988), busca brindar un marco analítico para problemas complejos basándose en factores cognitivos, factores contextuales y estratégicos.

Según indica Sabatier (1988), existen tres premisas básicas de este modelo: la comprensión del proceso en el cambio de la política, la interacción entre las y los actores involucrados y las políticas o programas conceptualizados bajo un sistema de creencias. Esta propuesta implica tomar un periodo de tiempo, y realizar el análisis para comprender los elementos que han fundamentado la toma de decisiones, así como los cambios implementados en las políticas, a nivel de subsistemas

específicos y actores que se han visto involucrados en el proceso.

Adicionalmente indica Sabatier (1988), que es necesaria la comprensión de las teorías implícitas que fundamentan la forma en que se pretende lograr la consecución de los objetivos. Así las cosas, las políticas públicas son el resultado de las perspectivas e intereses de los grupos o coaliciones que tienen la posibilidad de interactuar en torno a la definición, el impulso o la detracción de las decisiones respectivas, de acuerdo con su sistema de creencias y valores, lo que obedece a aspectos esencialmente cognitivos.

LOS FACTORES EXTERNOS QUE AFECTAN LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS

En el marco de la definición de políticas públicas, hay un sistema y un subsistema, que influyen de manera directa este proceso, a través de recursos sociales, legales y culturales (Sabatier, 1988). A partir de lo anterior, el autor define que existen:

- a. Parámetros relativamente estables: esto está relacionado con los atributos básicos del problema, la distribución básica de los recursos naturales.
- b. Valores culturales fundamentales y la estructura social: tiene que ver con el impacto que generan grupos de interés vinculados a los temas derivados de la política para impulsar cambios, aún y cuando estos usualmente sean alcanzados en el mediano o largo plazos.
- c. Estructura legal básica: en la mayoría de las estructuras políticas, las normas constituyen una especie de resistencia al cambio.

EVENTOS DINÁMICOS

Adicionalmente, Sabatier (1988) hace referencia a otros factores dinámicos que intervienen facilitando u obstaculizando los procesos de cambio, tales como:

- a. Cambios en las condiciones socioeconómicas y tecnológicas
- b. Cambios en los sistemas de coaliciones gubernamentales
- a. El impacto de las decisiones políticas en otros subsistemas

SUBSISTEMAS POLÍTICOS: ESTRUCTURA INTERNA

La complejidad de la sociedad moderna y la expansión de las funciones gubernamentales, así como la naturaleza técnica de la mayor cantidad de los problemas políticos, crea una presión importante por la especialización (Sabatier, 1988).

Debido a esto empiezan a surgir grupos de actores especializados, y a su vez, se generan subsistemas de actores (coaliciones) y los “policy brokers”, para dirimir los conflictos entre partes o coaliciones.

Estas coaliciones procuran generar presiones sobre las políticas públicas, procurando convertir sus creencias en políticas, lo que conlleva a otro punto destacado por el autor, el cual consiste en las “políticas orientadas a los sistemas de creencias” (Sabatier, 1988, p.143).

Es por esto por lo que las coaliciones se basan en el uso de estrategias, basadas en los sistemas de creencias, para impulsar los procesos de cambio.

POLÍTICAS ORIENTADAS AL APRENDIZAJE DENTRO DE LOS SUBSISTEMAS

Según Sabatier (1998), los individuos aprenden las posiciones oficiales y colectivas de los diversos grupos de interés, pero que con el tiempo, las coaliciones enfrentan cambios, conforme cambian los contextos, por la influencia de terceros, o bien, con base en sus propias experiencias.

En general, y a manera de conclusión, Sabatier (1988) expresa que las y los científicos políticos perciben la necesidad del cambio en las políticas públicas a partir de las confrontaciones que se dan entre los diversos grupos o coaliciones, quienes tienen

diferentes recursos, valores e intereses operando en el marco de una estructura dada, que se ve influenciada por cambios en el ambiente socio-económico.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

De manera adicional a la utilización de los modelos anteriormente descritos para sustentar el análisis, se utilizó la revisión documental para recopilar la información. De esta manera a continuación se describen los textos y medios analizados.

- ✓ Monitoreo de medios (notas periodísticas sobre la posición de los candidatos): se eligieron los medios Radio Monumental y CR Hoy, dado que son medios de fácil acceso para la población, al tener un medio una alta penetración radiofónica, y el otro al tener gran alcance en redes sociales. Asimismo, estas se circunscribieron en el período comprendido entre el 4 de febrero y el 1 de abril, durante el cual se llevó a cabo la segunda ronda electoral, así como también, fue valorado el hecho de que el titular hiciera una alusión directa o indirecta hacia el tema de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+.
- ✓ Programas de gobierno: se hizo una revisión de los programas de gobierno de los dos precandidatos, con el fin de analizar el contenido de ambos documentos, en relación con el tema de los derechos igualitarios de la comunidad LGTBIQ+.
- ✓ Pronunciamientos, decretos y normas: se hizo una revisión de las normas emitidas por el gobierno durante la Administración Solís-Rivera, que involucraran a la población LGTBIQ+ en algún sentido, durante el proceso que se realizaba el proceso electoral, así como también fue analizado el pronunciamiento de la CIDH.

El análisis de la información ha sido de carácter descriptivo y cualitativo, dado que el

objetivo ha sido profundizar en el análisis de contenido de los mensajes y las propuestas generadas por los candidatos presidenciales, así como los puntos de tensión entre las diversas coaliciones y actores.

DESARROLLO DEL CASO

A partir de la revisión documental que se llevó a cabo, se lograron recopilar los siguientes elementos:

a. Monitoreo de medios

Se analizaron diversas notas informativas vinculadas de manera directa o indirecta a los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+ en Costa Rica, en el marco de la segunda ronda electoral, en el año 2018.

Para el análisis se eligieron dos medios de alcance popular: “Radio Monumental” y “CR Hoy”, haciendo hincapié en que el primero tienen importante alcance a nivel de rating radiofónico, en tanto el segundo tiene una dinámica muy activa en redes sociales, por su naturaleza digital.

La revisión se hizo en el período en el cual se circunscribió la segunda ronda electoral: 5 de febrero de 2018-1 de abril de 2018, identificando dentro de este lapso de tiempo, aquellas notas cuyos titulares estuvieran vinculados a los derechos igualitarios de la comunidad LGTBIQ+, o bien, que tuvieran una relación directa o indirecta con el debate de este tema (7 notas de Radio Monumental y 5 notas de CR Hoy, según se detalla en el anexo 1).

A partir de las notas informativas analizadas se pudo evidenciar que el tema de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+ fue notorio, para que incluso organismos internacionales, como el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA), hiciera un llamado a los contendores para superar ese tema y dirigir el debate hacia otras áreas de interés (OEA insta a candidatos a debate sobre temas distintos al matrimonio igualitario, Aronne, 05 de febrero de 2018).

No obstante, es interesante puntualizar que si bien es cierto el partido Restauración

Nacional abanderó el concepto de “la familia” como una forma de “escudo” contra la agenda LGTBIQ+ y al inicio amenazó con sacar a Costa Rica de la CIDH por el pronunciamiento emitido por ese órgano el 14 de noviembre del 2017, fue moderando su discurso posteriormente, hasta el punto de indicar que lucharía contra la discriminación homosexual, aunque siempre bajo el entendido de que no apoyaría la iniciativa del matrimonio igualitario, y que bajo los principios religiosos de un partido neo-pentecostal, era claro que se condenaba las prácticas homosexuales (Iglesia Católica pide dejar la intolerancia y agresividad en campaña política, CR Hoy, 09 de febrero de 2018).

Finalmente, después de varias reuniones con expresidentes de la República, recibió consejos que le hicieron rectificar su posición con respecto a un posible retiro de Costa Rica de la CIDH, en caso de haber sido eventualmente electo (Fabricio Alvarado baja tono a intención de sacar a Costa Rica de la CIDH, Muñoz, 20 de febrero de 2018).

Pese a lo anterior, su posición fue relativamente consistente en cuanto su inconformidad con la agenda LGTBIQ+, en tanto el candidato Carlos Alvarado, siempre mostró una posición más ecuánime y flexible en torno a este tema.

b. Pronunciamientos legales

Las normas legales se convierten en un mecanismo de legitimación, dado que llevan implícito el apoyo del gobierno hacia las coaliciones promotoras de los cambios respectivos.

En este sentido, ha sido importante contemplar dentro de este análisis la aprobación de las siguientes normas que figuran como antecedentes legales de este proceso:

- 22 de mayo del 2014: la Caja Costarricense del Seguro Social aprobó que las personas homosexuales puedan asegurar a sus parejas y así tengan acceso a servicios médicos públicos. Asimismo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emite una sentencia el 1 de agosto de 2014, donde

establece la “no discriminación” en espacios públicos, dado que hubo un recurso interpuesto contra el Colegio de Abogados, por no dar acceso a sus instalaciones, a la pareja —gay— de un afiliado.

- 12 de mayo del 2015: se crea el decreto 38999 “Política del Poder Ejecutivo para erradicar de sus instituciones la discriminación hacia la población LGBTI”, y adicionalmente, se reconocen las uniones civiles entre personas del mismo sexo.
- 12 de mayo de 2017: se emite la directriz 25-P (Política para erradicar de las instituciones públicas la discriminación hacia la población sexualmente diversa).
- 24 de noviembre de 2017: la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite el pronunciamiento donde incita a Costa Rica a legalizar el matrimonio igualitario.
- 14 de mayo de 2018: Costa Rica autoriza acoger la disposición de la CIDH sobre el matrimonio igualitario y se acoge la solicitud de eliminar el “sexo” de la cédula de identidad. Asimismo, permite el cambio de nombre de acuerdo con el interés de la persona, para salvaguardar su identidad sexual.

ANÁLISIS DE ESTE PROCESO BAJO LOS MODELOS COGNITIVO Y DE COALICIONES PROMOTORAS

Tal y como se ha indicado anteriormente, el presente caso fue analizado bajo la perspectiva del modelo cognitivo del Pierre Muller y el de Coaliciones Promotoras de Sabatier y Jenkins.

A) ANÁLISIS DEL CASO DESDE LA PERSPECTIVA DEL ENFOQUE COGNITIVO

El enfoque cognitivo de Pierre Muller permite comprender la gestión de la política pública, entendiendo que es el resultado

de varios procesos históricos, enmarcados en contextos determinados, a partir de los cuales se construyen alternativas de solución para los problemas que enfrenta la política, lo cual aplica para la comprensión de la inclusión de ciertos temas en la agenda.

En este sentido, es importante anotar que el enfoque cognitivo permite analizar las representaciones que una sociedad da a sí misma, para comprender y actuar sobre la realidad, tal y como se percibe:

Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. En referencia a esta imagen cognitiva, los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción (Muller, 1998, p.72).

A manera de marco de referencia, es importante indicar que la comunidad LGTBIQ+ se ha consolidado como un grupo minoritario, que ha experimentado una discriminación histórica y que se presenta con una solicitud de reivindicación social, a partir de la aceptación y la legitimación de sus derechos bajo un principio de igualdad.

En relación con este particular, es interesante anotar que se han empezado a construir conceptos diversos, sobre el origen, las características y la condición social de la población LGTBIQ+, trascendiendo el concepto tradicional que los excluía social y jurídicamente.

A partir de esto, el Estado adopta una posición más neutral-racional, donde procura vincular los derechos de esta población, hacia un esquema “no discriminatorio”, producto de lo cual, se han venido girando algunas directrices y aprobando algunas normas legales, no solo en Costa Rica, sino también, en diversos países del mundo.

Estas luchas que han logrado avances en la legitimación de los derechos igualitarios han venido experimentando un crecimiento, en el tanto esta comunidad LGTBIQ+ ha logrado el respaldo de gobiernos e instituciones, así como

de organismos internacionales, como es el caso de la CIDH.

MARCO DE REFERENCIA POLÍTICO

En el contexto de la segunda ronda electoral, las agrupaciones políticas tuvieron que tomar partido en el marco de la discusión social generada en torno a la propuesta de la agenda de derechos igualitarios, planteada por la población LGTBIQ+. Ante el fraccionamiento de posiciones y la presión de los diversos grupos, los candidatos presidenciales vieron una oportunidad para estructurar un discurso político e incluir el tema de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+ en sus programas de gobierno, desde las posiciones que consideraron más oportunas. El PAC desde una agenda de apoyo a la comunidad LGTBIQ+ y el de RN orientada a la familia y a la promoción de los valores más tradicionales.

- Factores múltiples del contexto: adicional al impacto de las acciones mediáticas y legales tomadas por la comunidad LGTBIQ+, las decisiones de otros países de respaldar los derechos igualitarios, en el marco de un contexto global orientado al respecto de los derechos humanos y el pronunciamiento de la CIDH, generó presiones adicionales para la toma de decisiones por parte del gobierno de turno, y desde luego, para que este tema fuera incluido en la agenda, en respuesta a un problema social (la discriminación de estos grupos y la limitación a algunos derechos fundamentales).
- Relatividades sociales, político y económico: en el marco de la discusión generada a partir de la agenda de derechos igualitarios, el PAC mostró el apoyo, aunque fue discreto en cuanto a la propuesta específica del matrimonio igualitario, evitando referirse al tema y enfatizando su propuesta en la “no discriminación”. Por su parte, RN inició con un discurso muy radical, proponiendo retirar a Costa Rica de la CIDH de quedar electo, pero posteriormente, fue

moderando su postura, hasta disculparse con la comunidad LGTBIQ+ si les había ofendido, y reconocer que tenían derecho a la “no discriminación”, aunque manifestó su oposición rotunda al tema de la ideología de género y al matrimonio igualitario, enfatizando su discurso en un “rescate de los valores y la familia tradicional”.

- Contexto sectorial-global: tal y como se ha indicado, había muchos factores a nivel global, que han venido consolidando una legitimación de la agenda LGTBIQ+, basados en su elemento discursivo de tener derecho a “no ser discriminados”, así como también, algunos pronunciamientos de organismos internacionales, como el de la CIDH, han generado un importante impacto en términos de legitimación para estos grupos.
- Construcción del referencial: el Gobierno ha venido promoviendo una posición de respeto a los derechos, con lo cual ha fundamentado el impulso de normas de “no discriminación”, que de alguna manera han venido legitimando la agenda LGTBIQ+, y en particular, la coyuntura electoral era un momento propicio para que estos grupos presionaran por la toma de algunas decisiones, producto de lo cual, los candidatos presidenciales se vieron en la necesidad de tomar posturas, principalmente ante la presión mediática, desarrollando los elementos discursivos que ya se han indicado anteriormente y plasmando las respectivas acciones en sus planes de gobierno (inclusión del tema en la agenda).

B) ANÁLISIS DEL CASO BAJO EL MODELO DE COALICIÓN PROMOTORA

Bajo el modelo de coaliciones promotoras se ha encontrado un marco de referencia para el análisis de la introducción de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+, en el transcurso de la segunda ronda electoral

del 2018 en Costa Rica, según se detalla en los siguientes apartados.

ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DEL MODELO DE SABATIER EN RELACIÓN CON EL CASO DE ESTUDIO SUBSISTEMA POLÍTICO

El Gobierno de la República y los aspirantes presidenciales de la segunda ronda electoral del 2018, han venido tomando acciones ante la presión y acciones legales, mediáticas y estratégicas, dirigidas al impulso de los derechos igualitarios de la comunidad LGTBIQ+.

En este sentido, el gobierno ha venido acatando los pronunciamientos de la Sala Constitucional y actuando proactivamente en la emisión de algunos decretos y políticas, tales como los que se mencionaron en el punto anterior, en procura de la “no discriminación” de estos sectores de la población. Desde luego, la emisión de estas normas ha implicado, como bien lo indica Sabatier, un proceso de legitimación de la agenda LGTBIQ+ por parte del Gobierno, lo que a su vez incide en que esto pasara a formar parte de la agenda en el marco de la campaña electoral.

Lo anterior también se ha visto influenciado por las presiones sectoriales y externas que se han venido generando como producto de la articulación de esfuerzos a nivel local e internacional de estos grupos (LGTBIQ+) y el pronunciamiento de la CIDH.

A partir de la inclusión de este tema en la agenda, se han estructurado esencialmente dos coaliciones:

1) **Coalición “pro” derechos igualitarios de la población LGTBIQ+**

Esta coalición ha estado conformada por diversos actores, tales como:

- La CIDH (a nivel externo).
- El Gobierno (Poder Ejecutivo y la Sala Constitucional).
- La CCSS.
- Grupos sociales y/o minoritarios organizados.

- Líderes de opinión (voceros reconocidos política y/o socialmente que se han pronunciado en medios de comunicación y redes sociales).

El Partido Acción Ciudadana (en su plan de gobierno consigna la meta de ofrecer un esquema de derechos igualitarios para la población LGTBIQ+).

Asimismo, y en el marco de la teoría de coaliciones promotoras, fueron identificados los siguientes componentes:

Subsistema de creencias

El subsistema de creencias de esta agrupación está basado en la legitimidad de la búsqueda de los derechos igualitarios por parte de los grupos LGTBIQ+, al reconocer y legitimar el derecho a la “no discriminación”.

Núcleo profundo

La defensa de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+.

Núcleo político

Ha considerado oportuna la legitimación de los derechos igualitarios para efectos de aseguranza social, traslado de herencias y reconocimiento de uniones de convivencia. Lo anterior, en razón de que son parte de la población, y por tanto, deben hacerse valer sus derechos humanos.

Recursos utilizados

Mecanismos de presión: manifestaciones públicas, marchas y presencia del tema en los debates presidenciales, a través de las intervenciones del PAC.

Legales: interposición de recursos por aspectos específicos tales como:

- Discriminación en lugares públicos.
- Discriminación en instituciones públicas.
- Discriminación en la aseguranza social (CCSS).

- Discriminación para poder heredar a un cónyuge.

Todos estos elementos, propios de una agenda estratégica claramente definida, culminaron con pronunciamientos a favor, por lo que fueron emitidas normas para garantizar la igualdad de derechos para la comunidad LGTBIQ+ en estos temas.

2) **Coalición en contra de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+**

Está conformado por grupos con una visión más tradicional, con fundamentos religiosos ortodoxos, quienes han manifestado su oposición contra la agenda LGTBIQ+. De acuerdo a información de Radio Monumental (23 de enero de 2019), esta coalición estuvo integrada por:

- Grupos conservadores (“provida” y “profamilia”).
- Líderes de opinión.
- La Iglesia Católica.
- La Iglesia Evangélica.
- El Partido Restauración Nacional: en su plan de gobierno destinó un capítulo a la familia, en el cual manifiesta su oposición a la agenda LGTBIQ+ en materia de matrimonio igualitario, y de la agenda de ideología de género prevista en las guías de educación sexual y afectividad del Ministerio de Educación Pública.

En relación con la coalición en contra de los derechos igualitarios, las principales características identificadas, fueron las siguientes:

Subsistema de creencias

El subsistema de creencias de esta agrupación está basado en la familia como pilar fundamental de la sociedad, y cimentado en valores morales y religiosos, lo cual se ha visto “amenazado”, según su discurso, por las propuestas de los grupos LGTBIQ+, en relación con la pretensión del matrimonio igualitario, principalmente. Adicional a esto se considera que las prácticas sexualmente diversas en

términos de sexualidad son inmorales y disonantes con los principios religiosos.

Núcleo profundo

La familia como pilar fundamental de la sociedad, valores y principios religiosos tradicionales.

Núcleo político

Se ha considerado que las personas LGTBIQ+ tienen derecho a “no ser discriminados”, pero sin que esto implique promover la ideología de género, ni el reconocimiento del matrimonio igualitario.

Recursos utilizados

Mecanismos de presión: articulación de un discurso contra la agenda LGTBIQ+ a través de diversas declaraciones en medios, así como a través de la incursión en el debate político, por medio de la postura del partido Restauración Nacional.

Religioso: se estructuraron acciones discursivas a través de la estructura de las iglesias católica y evangélica.

ANÁLISIS GENERAL

Según detalla Alcántara y Freidenberg (2001), entre los años 1980 y 2000, los sistemas políticos latinoamericanos “han sufrido profundas mutaciones que tienen su base en aspectos tanto endógenos como exógenos, en cuestiones de alcance estrictamente político institucional como en otras de contenido social y económico” (p.22). Estos cambios han venido suscitándose por la disrupción política que han implicado los constantes casos de corrupción, así como las fuertes crisis económicas, políticas y sociales que han venido experimentando los países de la región.

Esto ha implicado un mayor interés de la ciudadanía en levantar la voz para impulsar demandas políticas, sociales o ambientales, las cuales según mencionan Alzate y Romo (2017), se exponen como asuntos de urgente resolución a través de la exposición mediática,

lo que facilita su inclusión en la agenda política y, por tanto, en la posibilidad de incidir en la política pública.

Para efectos de este caso de análisis en particular, ha resultado de interés visibilizar el trabajo de grupos activistas que han venido impulsando la atención de los derechos igualitarios en materia LGTBIQ+ en la institucionalidad costarricense, según detalla el Frente por los Derechos Igualitarios (2018), lo que a su vez ha permitido ir creando esta construcción del discurso público alrededor de este tema. Esto tiene una relación directa con la propuesta de coaliciones promotoras descritas por Sabatier y Jenkins (1988).

Lo anterior, permite poner en evidencia como “los movimientos sociales y las redes críticas -actores de elevado dinamismo- están de una u otra forma en el espacio de producción de políticas públicas” (Ibarra et al., 2002, p.10).

Por su parte, los partidos no tradicionales han venido experimentando, en la mayoría de las democracias latinoamericanas, una fuerte notoriedad política como producto del desencanto y frustración del electorado en relación con los partidos tradicionales, lo que ha generado el interés de las agrupaciones “minoritarias” de cautivar al atención de las personas electoras hacia sus propuestas, para lo cual se han venido construyendo discursos públicos basados en tendencias populistas, los cuales en su mayoría han girado en torno a temas polémicos de interés ciudadano, dado que la divergencia de opiniones incentiva el debate intenso, principalmente en redes sociales donde las personas se apropian de la posibilidad de generar contenidos, y esto termina siendo un incentivo para la participación electoral. Esto a su vez, tiene una relación directa con el modelo cognitivo de Muller (1998), ya que es a partir de los procesos de construcción social, que se van generando percepciones determinadas sobre temas de interés común.

Este caso en particular (segunda ronda electoral 2018 en Costa Rica), no fue una excepción a esta tendencia, con lo que el tema de los derechos igualitarios se había colocado en ese momento de forma prioritaria en la agenda

mediática, lo que había ocasionado una notoria polaridad en la opinión pública.

El interés por la adopción de los derechos igualitarios en Costa Rica se intensificó con el pronunciamiento de la CIDH, y algunas tendencias ya visibilizadas en otros países sobre esta materia. Esta situación empezó a ser “capitalizada” políticamente por parte de los grupos contendientes de la segunda ronda electoral 2018, quienes tenían opiniones opuestas al respecto. El grupo de Fabricio Alvarado con una posición más conservadora —en contra de los derechos igualitarios—, y el grupo de Carlos Alvarado con una posición más inclusiva.

Sobre este tema, la discusión llegó a ser tan intensa que acaparó la mayor parte del tiempo de los debates de ambos precandidatos, dejando un espacio muy limitado y en ocasiones nulo para el análisis de temas relevantes para el desarrollo y el futuro del país, lo que generó preocupación tanto a nivel nacional, como por parte de los organismos externos que expusieron el impacto de esta situación sobre la imposibilidad de visibilizar la postura de ambos partidos políticos en relación con otros temas medulares, como ya se expuso anteriormente.

Desde la perspectiva teórica, y según explica Subirats (2008), hubo un proceso estratégico por parte de los grupos LGTBIQ+ para lograr la incorporación de los derechos igualitarios en el agenda pública en el marco de la campaña electoral, lo que facilitó que fuera acogido por las agrupaciones políticas contendientes, dado el creciente interés público sobre este tema, y la división de opiniones por parte de la población, lo que a su vez según Alfaro y Gómez (2014), contribuiría a incentivar el interés de movilizar el voto.

Lo interesante de este caso, es que permite visibilizar cómo se desarrolla un proceso de influencia en el cual se hace evidente el trabajo de grupos de interés sobre la agenda mediática, en un momento estratégico electoral, producto de lo cual se termina generando un impacto directo en la agenda política.

CONCLUSIONES

La articulación de esfuerzos a nivel internacional por parte del movimiento LGTBIQ+, ha generado un impacto progresivo (en términos del reconocimiento de sus derechos) en diversos países alrededor del mundo, pasando de una confrontación de “choque” a un proceso de sensibilización. Es decir, ideas que colectivamente eran inaceptables en un principio, pasan a ser relativizadas y “digeridas” (o parcialmente aceptadas) a partir de que se pone en perspectiva la igualdad de derechos y la búsqueda de la empatía con estos grupos. Esto ha permitido a los grupos LGTBIQ+ crear “coaliciones” para el impulso de sus objetivos. De igual manera, esto tiene una relación directa con el cambio en el sistema de creencias, de acuerdo con el contexto, según lo propone el sistema cognitivo.

El pronunciamiento de la CIDH del pasado 14 de noviembre del 2017 fue un detonante para intensificar la discusión sobre el matrimonio igualitario en Costa Rica, fortaleciendo el ámbito de influencia desde la perspectiva de los factores externos.

El reconocimiento de los derechos igualitarios en algunas instancias gubernamentales inicia con un proceso de legitimación del movimiento LGTBIQ+, en relación con sus derechos fundamentales, lo que les ha permitido impulsar una coalición hegemónica.

Las posiciones más conservadoras han ido flexibilizándose a nivel colectivo, aunque claramente, en la individualidad prevalecen criterios encontrados en torno al tema LGTBIQ+, lo que claramente ha impactado en el sistema de creencias.

El tema de los derechos igualitarios LGTBIQ+ se han venido consolidando en la agenda internacional, y claramente han logrado insertarse en la agenda nacional como consecuencia de la influencia externa.

La campaña electoral funcionó como un elemento de presión por parte de grupos organizados, para impulsar en el electorado una postura sobre el particular, y por ende, se generó una presión para que las agrupaciones políticas contendoras, no solo se pronunciaran sobre el tema, sino que adquirieran algún

compromiso con respecto a lo que sería su gestión de gobierno. Impactar el núcleo político ha sido estratégico, en el marco de una coyuntura electoral.

A pesar de que las posiciones están fragmentadas en la población, el hecho de que el gobierno Solís-Rivera emitiera algunos decretos orientados a la “no discriminación” de las personas por su preferencia sexual, en las instituciones del Estado y el pronunciamiento de la CCSS para aceptar la aseguanza de parejas del mismo sexo, entre otros elementos, inició un proceso de legitimación sobre los derechos igualitarios. Esto claramente ha venido gestando un cambio en el sistema de creencias.

En el caso particular de la comunidad LGTBIQ+ se podría afirmar que a través de un proceso paulatino (construcción de coaliciones), cuya implementación fue estratégica y debidamente articulada, el movimiento logró cumplir su meta de reconocer el matrimonio igualitario, no solo en Costa Rica, sino también en varios países del mundo.

Las decisiones que han venido tomando los diversos países sobre el particular y el apoyo que han obtenido los movimientos LGTBIQ+ de los organizadores internacionales, han sido determinantes para gestar un marco de influencia externa, a nivel del suprasistema, según se deriva de la teoría de las coaliciones promotoras.

En general, el tema LGTBIQ+ ha estado vinculado, desde el sistema de creencias, a un tema de “antivalores”, por lo que los sectores más tradicionales han mantenido una posición bastante rígida sobre el particular.

En la medida que el respeto y la tolerancia mutua sea la tónica (entre promotores y detractores de la diversidad sexual), es posible que se logre una mejor convivencia social, sin desmérito de las personas que tengan preferencias “no tradicionales”, sin que esto implique un menoscabo de las buenas costumbres de urbanidad y de convivencia colectiva.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editorial Miguel Ángel Purruá. <https://bit.ly/2F7njnr>
- Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2001). *Partidos políticos de América Latina* (pp. 17-35). Editorial Universidad de Salamanca, edición en PDF: <https://bit.ly/2SYorgF>
- Alfaro Redondo, R. y Gómez Campos, S. (2014). *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia para el Vigésimo Informe del Estado de la Nación. <https://bit.ly/2TEkovu>
- Alzate, M. y Romo, G. (2017). La Agenda Pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques*, XV (26), 13-35. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/448>
- Aronne, E. (05 de febrero de 2018). OEA insta a candidatos a debatir sobre temas distintos al matrimonio igualitario. Radio Monumental. <https://www.monumental.co.cr/2018/02/05/oea-insta-candidatos-debatir-sobre-temas-distintos-al-matrimonio-igualitario/>
- Frente por los derechos igualitarios (2018). Entrevista con miembros del “Frente por los Derechos Igualitarios” [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://bit.ly/2UyRn0x>
- Ibarra, P.; Gomà, R. y González, R. (2002). *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Editorial Icaria. <https://bit.ly/2UB67Mk>
- Iglesia Católica pide dejar la intolerancia y agresividad en campaña política (09 de febrero de 2018). CR Hoy. <https://www.crhoy.com/nacionales/iglesia-catolica-pide-dejar-la-intolerancia-y-agresividad-en-campana-politica/>
- Kingdon, J. (2001). *Model of agenda-setting, with applications*. Speech delivered at the Second Annual Quello Telecommunications Policy and Law Symposium.
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales INNOVAR*, 12.
- Muñoz, F. (20 de febrero de 2018). Fabricio Alvarado baja tono a intención de sacar a Costa Rica de Corte IDH. Radio Monumental. <https://www.monumental.co.cr/2018/02/20/fabricio-alvarado-baja-tono-intencion-de-sacar-costa-rica-de-corte-idh/>
- Radio Monumental (23 de enero de 2019). Coalición en contra de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Universidad de California. Impreso en Argentina.
- Sánchez, G. (2016). *Modelo de agenda estratégica. Análisis de las actividades públicas de los gobernadores mexicanos*. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Archivo en formato PDF. <https://eprints.ucm.es/38003/1/T37307.pdf>
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, S.A.

ANEXO 1
 REPORTE DE MONITOREO DE MEDIOS

Tabla 1

Monitoreo de medios

Tema: Agenda de derechos igualitarios de la comunidad LGTBI, en el marco de la segunda ronda electoral en Costa Rica

Medios: Radio Columbia y CR Hoy

Período: del 4 de febrero al 1 de abril

FECHA	MEDIO	TÍTULO	ENFOQUE	VOCEROS	ENLACE
5 feb. 18	Radio monumental	OEA insta a candidatos a debate sobre temas distintos al matrimonio igualitario	Observadores de la OEA instaron a ampliar temáticamente el debate, que se había empezado a centrar de manera única en el tema del matrimonio igualitario	Andrés Pastrana, Jefe de Misión - OEA	http://www.monumental.co.cr/2018/02/05/oea-insta-candidatos-debatir-sobre-temas-distintos-al-matrimonio-igualitario/
11 feb. 18	Radio monumental	Fabricio Alvarado procura llevar mensaje de tolerancia y respeto en gira a Limón	El precandidato procura atenuar los ánimos que se han generado en torno al matrimonio igualitario.	Fabricio Alvarado, precandidato, RN	http://www.monumental.co.cr/2018/02/11/fabricio-alvarado-procura-llevar-mensaje-de-tolerancia-y-respeto-en-gira-por-limon/
11 feb. 18	Radio monumental	Cuatro matrimonios Gais y 100 solicitudes para cambio de nombre hacen fila en el TSE	En medio de la discusión sobre el matrimonio igualitario, este reportaje toca el tema para “dinamizar” aún más los ánimos.	Gustavo Rodán, TSE	http://www.monumental.co.cr/2018/02/11/cuatro-matrimonios-gais-y-100-solicitudes-para-cambio-de-nombre-hacen-fila-en-el-tse/
12 feb. 18	Radio monumental	Fabricio Alvarado promete ser el primero en denunciar discriminación contra homosexuales	El precandidato trata de moderar su discurso, y presentar una nueva versión de su propuesta original.	Fabricio Alvarado, precandidato, RN	http://www.monumental.co.cr/2018/02/12/fabricio-alvarado-promete-ser-el-primero-en-denunciar-discriminacion-contra-homosexuales/
20 feb. 18	Radio monumental	Fabricio Alvarado baja tono a intención de sacar a Costa Rica de Corte IDH	Precandidato continúa intentando moderar el impacto de sus declaraciones iniciales, dadas las reacciones que ocasionaron en ciertos sectores.	Fabricio Alvarado, precandidato, RN	http://www.monumental.co.cr/2018/02/20/fabricio-alvarado-baja-tono-intencion-de-sacar-costa-rica-de-corte-idh/

5 mar. 18	Radio monumental	Iglesia pide a católicos reflexionar su voto durante jornada de oración en cuaresma	A partir de las intervenciones que se han generado por parte de los candidatos, la iglesia empieza a tomar un rol más activo	Mauricio Granados, Conferencia Episcopal	http://www.monumental.co.cr/2018/03/05/iglesia-pide-catolicos-reflexionar-su-voto-durante-jornada-de-oracion-en-cuaresma/
23 mar. 18	Radio monumental	TSE asegura que no es ideal proceso con religión y política tan entremezcladas	El Tribunal hace un intento de poner en perspectiva la importancia de hacer valoraciones que sobrepasen la agenda de los derechos igualitarios de la población LGTBI	Luis Antonio Sobrado, TSE	http://www.monumental.co.cr/2018/03/23/tse-asegura-que-no-es-ideal-proceso-con-religion-y-politica-tan-entremezcladas/
FECHA	MEDIO	TÍTULO	ENFOQUE	VOCEROS	ENLACE
7 feb. 18	CR Hoy	Coalición Costa Rica quiere que la gente ejerza un voto responsable	En el marco de la coyuntura electoral, se formó un grupo denominado “Coalición Costa Rica”, el cual tenía como propósito mitigar el abstencionismo, aunque en la práctica, era un movimiento que claramente generó una red de apoyo hacia Carlos Alvarado	Manuel Vargas, representante de Coalición Costa Rica	https://www.crhoy.com/nacionales/coalicion-costa-rica-quiere-que-la-gente-haga-un-voto-responsable/
5 feb. 18	CR Hoy	Bonos costarricenses reaccionan a la baja tras resultado electoral	Un elemento colateral que se incluye en la cobertura mediática es el impacto económico directo que está teniendo el proceso electoral, y que de alguna manera contribuye a la generación de algunas especulaciones de lo que podría pasar según quien gane las elecciones.	Melvin Garita, economista	https://www.crhoy.com/economia/bonos-costarricenses-reaccionan-a-la-baja-tras-resultado-electoral/
6 mar. 18	CR Hoy	TSE: Obispos y pastores amenazaron libre ejercicio del voto	El tribunal continúa externando su preocupación por la intervención de las iglesias en el proceso electoral, dado el tema de fondo de los derechos igualitarios de la población LGTBI.	Comunicado de prensa enviado por el TSE	https://www.crhoy.com/nacionales/tse-obispos-y-pastores-amenazaron-libre-ejercicio-del-voto/

5 feb. 18	CR Hoy	Sectores temen retroceso en Derechos Humanos	Grupos defensores de los derechos humanos, de los colectivos LGTBI y de quienes no apoyan un Estado confesional ven al candidato Fabricio Alvarado como un riesgo para los avances logrados por el país en esta materia.	Larissa Arroyo, abogada en Derechos Humanos	https://www.crhoy.com/nacionales/sectores-temen-retroceso-en-derechos-humanos/
9 feb. 18	CR Hoy	Iglesia Católica pide dejar la intolerancia y agresividad en campaña política	La iglesia Católica ha procurado intervenir para “atenuar” un poco las tensiones en relación con la agenda electoral.	José Rafael Quirós, Arzobispo de San José	https://www.crhoy.com/nacionales/iglesia-catolica-pide-dejar-la-intolerancia-y-agresividad-en-campana-politica/

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental, 2022.

Pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el matrimonio igualitario en Costa Rica: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/corte-interamericana-notifica-a-costa-rica/LRJB6DWNHOFGBXSDNIVYSEDA/story/>

Plan de Gobierno de Carlos Alvarado (PAC): <https://pac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Creer-y-crear-la-Costa-Rica-del-siglo-XXI-interactivo-1.pdf>

Plan de Gobierno de Fabricio Alvarado (RN): <http://www.fabricioalvarado.com/#>

Fecha de ingreso: 08/09/2021

Fecha de aprobación: 26/09/2022